



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO



TESIS:

**“EL SERVIDOR PÚBLICO DE CONFIANZA Y EL SERVICIO PROFESIONAL DE
CARRERA. MARCO TEÓRICO, PRÁCTICO Y JURÍDICO EN EL ÁMBITO DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL”**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

MARCO ANTONIO ESTRADA VILCHIS

DIRECTOR DE TESIS: DR. RUBÉN CÁRDENAS RÍOS

2017

DEDICATORIA:

- A DIOS POR DARME SALUD, INTELIGENCIA Y SABIDURÍA EN EL
DESARROLLO DE MI VIDA PROFESIONAL
- A MI QUERIDA FAMILIA POR SER MI GUÍA, EJEMPLO E INSPIRACIÓN
EN MI VIDA.
- A MIS AMIGOS, POR HONRARME CON SU AMISTAD.
- “MÁS VALE TARDE QUE NUNCA”

ÍNDICE

| | |
|---|-----------|
| INTRODUCCIÓN..... | 5 |
| CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO - CONCEPTUAL..... | 8 |
| 1.1. Profesionalización: Marco teórico..... | 8 |
| 1.2. Marco Conceptual | 16 |
| 1.2.1. Servidor público..... | 16 |
| 1.2.2. Administración Pública Federal..... | 19 |
| 1.2.3. Servicio Profesional de Carrera..... | 22 |
| 1.3. Normatividad en materia de profesionalización..... | 25 |
| 1.4. Servidor público de confianza..... | 30 |
| CAPÍTULO II. SISTEMA DE PROFESIONALIZACIÓN EN MÉXICO: ANÁLISIS | |
| JURÍDICO – ADMINISTRATIVO..... | 40 |
| 2.1. Ley del Servicio Profesional de Carrera y su ámbito administrativo.... | 40 |
| 2.2. El Sistema del Servicio Profesional de Carrera..... | 42 |
| 2.2.1. Subsistema de Planeación de Recursos Humanos..... | 46 |
| 2.2.2. Subsistema de Ingreso..... | 47 |
| 2.2.3. Subsistema de Capacitación y Certificación de capacidades..... | 49 |
| 2.2.4. Subsistema de Desarrollo Profesional..... | 50 |
| 2.2.5. Subsistema de Evaluación del desempeño..... | 51 |
| 2.2.6. Subsistema de Reubicación y Separación..... | 53 |
| 2.3. Los puntos Favorables del Servicio Profesional de Carrera..... | 54 |
| 2.4. Puntos de tensión del Servicio Profesional de Carrera..... | 57 |

| | |
|--|-----------|
| CAPITULO III. ANÁLISIS SOBRE LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA..... | 59 |
| 3.1. La Capacitación del personal como medida indispensable..... | 61 |
| 3.2. La falta de Tabulador salarial en la Ley del Servicio Profesional de Carrera como factor de inhibición del desarrollo del personal..... | 62 |
| 3.3. La Necesidad de contar con autonomía en la evaluación del proceso de ingreso al Servicio Profesional de Carrera..... | 64 |
| 3.4. La evaluación dentro del Servicio Profesional de Carrera..... | 65 |
| 3.5. El Servicio Profesional de Carrera como estrategia para modernizar la administración de personal. | 67 |
| 3.6. El Servicio Profesional de Carrera en estados y municipios..... | 68 |
| 3.7. Sanciones en el Servicio Profesional de Carrera..... | 69 |
| 3.8. Avances en el Servicio Profesional de Carrera: los informes de la Auditoría Superior de la Federación..... | 72 |
| 3.8.1. Resultados del informe de la cuenta pública 2011 de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de octubre de 2011. | 72 |
| 3.8.2. Resultados del informe de la Auditoría Superior de la Federación de la fiscalización de la cuenta pública 2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de Febrero de 2014. | 73 |
| 3.9. El impacto de la Profesionalización en México. | 81 |
| CONCLUSIONES Y PROPUESTAS..... | 82 |
| GLOSARIO..... | 91 |
| BIBLIOGRAFÍA..... | 92 |

INTRODUCCION

Esta investigación tiene como objeto de estudio el sistema de profesionalización en la administración pública federal en México, en particular lo referente a la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal centralizada, del 10 de abril del año 2003; con objeto de poder analizar sus avances en la práctica laboral y la normatividad pertinente, así como encontrar sus fallas y proponer líneas de acción. Hay un reconocimiento en la literatura especializada y en opinión pública que la profesionalización del servicio público es un tema relevante en la agenda de la modernización de las instituciones.

Sin embargo, es pertinente preguntarse por los problemas públicos que pretende resolver la profesionalización en la función pública. Incluso cada que surge una controversia con respecto a la calidad del servicio de parte de los organismos gubernamentales se recurre al tópico de la preparación/habilidades profesionales de los servidores públicos. Por si fuera poco, es un punto de debate cotidiano en la sociedad, quien encuentra en el servidor público un enemigo más que un aliado.

La necesidad de la ciudadanía para que la función pública sea más eficiente, competitiva y democrática, fue lo que obligó al gobierno a tener que modernizar los mecanismos de la gestión pública. Hoy día, es requisito contar con un servicio de carrera profesionalizado para la correcta gestión y dirección de los asuntos públicos, el cual, a su vez, se convierte en un indicador de su capacidad para dar respuesta a las demandas y exigencias sociales.

Las instituciones públicas mexicanas, sin embargo, son complejas pues no se ha podido reducir la corrupción en las administraciones públicas y, por el contrario, presenta avances incipientes, por ello, la inversión en la formación del personal de la esfera pública no resulta vana.

Como técnica de investigación utilizada en este trabajo académico es fundamentalmente de tipo documental pues se ha recurrido a la información del servicio profesional de las Auditorías de Desempeño de la Secretaría de la Función Pública sobre el Sistema de Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, el Informe de Resultados de la fiscalización superior de la cuenta pública 2012 el Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal 2008 al 2012, esto, desarrollado en los siguientes capítulos:

En el capítulo I del presente trabajo se abordan los conceptos de la literatura especializada en torno a la profesionalización, así como diversas definiciones relacionadas con el Servicio Profesional de Carrera, partiendo del concepto fundamental de este trabajo que es el del servidor público, definido como aquella persona que desempeña un empleo, cargo o comisión subordinado al estado.

En estos tiempos el Servicio Profesional de Carrera se explícita en la legislación como un mecanismo que garantizará la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base al mérito profesional.

En el capítulo II se estudia y analiza la Ley del Servicio Profesional de Carrera, así como la Ley Federal del Trabajo.

En el capítulo III se detalla la situación actual de los servidores públicos y del acceso al servicio público, se hacen propuestas que desde mi experiencia profesional mejorarían su inserción al servicio público, mejores condiciones laborales de los servidores públicos y en consecuencia la mejora del servicio que en cada uno de los ámbitos de la administración pública, ya sea centralizada o paraestatal. Finaliza el presente trabajo con un apartado de conclusiones.

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO - CONCEPTUAL

1.1. PROFESIONALIZACIÓN: MARCO TEÓRICO

Es importante analizar el Servicio Profesional de Carrera, a nivel nacional, desde el enfoque de la capacitación para los servidores públicos y su desarrollo dentro de las instituciones públicas, para instrumentar estrategias de mejora. Es de resaltar que la profesionalización debe ser entendida como la capacitación y formación continua para modelar un perfil profesional que se guía con el mérito a fin de coadyuvar en la actuación administrativa y certificar la institucionalidad del gobierno, pero la dificultad reside, precisamente, en la aplicación de los mecanismos: “La profesionalización del servicio público puede entenderse como el establecimiento formal, público, abierto y competitivo del sistema de carrera administrativa con el propósito de que la función pública se desarrolle con base en reglas de certidumbre y permanencia”.¹

Nuestro país tiene distintas formas de idiosincrasia en la práctica de la institucionalidad, quizá reflejo de la propia cultura social, que dista de otros países, y dificulta la relación adecuada entre la teoría y la praxis. “En México han existido varios intentos por profesionalizar las actividades del sector público, sin embargo cabe preguntarnos, por un lado si estos intentos han tenido realmente el apoyo

¹ Uvalle Berrones, Ricardo, “La profesionalización del servicio público en México”, en Uvalle Berrones, Ricardo, *Visión Multidimensional. del servicio Público profesionalizado*, México, UNAM/ Plaza y Valdés, 2002, p.51.

político por parte de los gobernantes en turno o han sido solo una bandera más dentro de la retórica presidencial.”²

Actualmente, las instituciones intentan modernizar los procesos administrativos con la intención de mejorar la atención y los procesos burocráticos, las instituciones pretenden revisar sus capacidades con mayor responsabilidad. La profesionalización tiene un sentido trascendental en el espacio público porque trata sobre una alternativa institucional para la modernización administrativa. Rafael Martínez Puón sugiere que el servicio de carrera puede propiciar competencia y mejores resultados para responder a las demandas de la ciudadanía, por lo que de manera sustancial mejora la gestión pública y provoca que los demás actores no gubernamentales prestadores de servicios públicos también fortalezcan sus organizaciones y procedimientos, así como la profesionalización de sus empleados.³

La modernización administrativa ayuda a potencializar los resultados que la sociedad demanda. No es un secreto, que la burocracia en el país es lenta y deficiente, y que organismos gubernamentales tienen serias insuficiencias en los procesos que son de requerimiento social. Los “servicios de carrera modernos han sido un instrumento sumamente efectivo para lidiar con la corrupción, al asociarse con la evaluación y supervisión permanentes tanto por los jefes como por el mismo grupo profesional, reducir la incertidumbre laboral, incentivar la rendición de cuentas

² Gil García, José Ramón. “Servicio civil de carrera en México, ¿profesionalización o servicio civil?”, en Revista Administración Pública y Sociedad, Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba. Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP), N° 12, Dic. 1999, p.1.

³ Martínez Puón, Rafael, *La profesionalización de la Administración Pública en México: Dilemas y perspectivas*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2003, pp. 99-100.

y, algo muy importante, conllevar la dignificación de la función pública.”⁴ Por supuesto, se ha ido mejorando. Podemos señalar que antes la burocracia estaba menos controlada por parte de la ciudadanía, manteniendo una mayor actividad independiente para realizar su labor y sin cumplir las normas u objetivos constituidos por la institución en la que laborara. Sin embargo, todos los países han atravesado dificultades en los procesos de profesionalización, estableciendo estrategias para potencializar los requerimientos sociales.

Como lo sostiene Martínez Puón: “La profesionalización permite la construcción de un gobierno competente y por extensión con mejor práctica democrática, ya que permite que el poder no se centre en las personas que lo sustentan, sino que brinda seguridad y participación a los ciudadanos. Las ventajas que presenta el sistema que forma a los servidores públicos es adaptarlos con espíritu de servicio, lo que los obliga a crear de manera permanente instituciones y cursos especiales para la formación y capacitación del personal”.⁵

La preparación de los servidores y del desarrollo de las capacidades técnicas, tanto como de la coordinación para garantizar la gobernabilidad y la funcionalidad de las acciones públicas es, precisamente, la capacitación. Pero este planteo ha ido naciendo paulatinamente y conforme se ha tomado conciencia de su importancia. “La profesionalización del servicio público en México también se vincula con la necesidad de impulsar y consolidar la democracia, pero diseñando los sistemas de

⁴ Méndez, José Luis. “La experiencia del Servicio Profesional Electoral: algunas lecciones para la creación del Servicio Civil de Carrera en México”, en *Revista de Administración Pública*, INAP, 2003, p. 97.

⁵ Martínez Puón, Rafael, *La profesionalización de la Administración Pública en México: Dilemas y perspectivas*, pp 64.

estabilidad institucional que eviten la reproducción de turbulencias en los tiempos, condiciones y cursos de acción de los asuntos gubernamentales y administrativos.”⁶

La demanda para una Administración Pública Federal profesional, más receptiva a las necesidades sociales, orientada al ciudadano y con una gestión de resultados, más competitiva, eficiente y de calidad, es el objetivo que se persigue, ya que el Servicio Profesional de Carrera en la gestión pública puede facilitar la conducción organizacional, la restructuración de los procesos y la continuidad de las políticas y de los programas gubernamentales.

La administración pública beneficia a la población, ya que una buena gestión fortalece la relación entre ciudadano y gobierno, brindando acceso a la información pública, para la rendición de cuentas, con ello, mejorar el desempeño gubernamental. El principio de transparencia se respalda en el ejercicio de las instituciones que lo sustentan. Por lo que cabría preguntarse hasta qué punto la buena administración pública es responsable del marco del respeto legal y transparencia, convirtiéndose en uno de los factores de cambio y de transformación.

El Servicio Profesional de Carrera es un colaborador de la administración, profesionalización y la eficacia gubernamental. La capacitación permite al personal ser más competente y calificado en su labor cotidiana, ya que tiene como objetivo desarrollar a la burocracia con base en el mérito al darle los conocimientos apropiados para el uso racional de los recursos públicos, generando mayor responsabilidad social y compromiso, con base en los fines sociales.

⁶ Uvalle, R., “La profesionalización del servicio público en México”, p.p.58.

El tema parecería acabar con el planteamiento sobre el deber que requieren cumplir los servidores públicos dentro de sus funciones, sin embargo, el problema se acrecienta con la politización del tema sobre el Servicio Profesional, lo que nos lleva a considerar un modelo lógico, coherente y viable para su aplicación en las instituciones.

La definición oficial se basa en que “el Sistema de Servicio Profesional de Carrera es una política pública clave para la profesionalización de los servidores públicos, fomenta la eficiencia y eficacia de la gestión pública, lo que se traducirá en una mejora en los servicios que se ofrecen a la ciudadanía”.⁷ A pesar de este loable deseo, no se ha conseguido erradicar los esquemas administrativos –e inclusive políticos– tradicionales que fomentan las malas praxis, haciendo evidente que el sistema de profesionalización es un tema muy amplio y complejo, vinculado con una cultura legal que también necesita modernizarse.

Una de las mayores aportaciones para sistematizar y normalizar el Sistema de Servicio Profesional de Carrera fue la expedición de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal centralizada, del 10 de abril del año 2003.

⁷ Servicio Profesional de Carrera, <http://www.spc.gob.mx>

Esta Ley fue asistida por cuatro circunstancias, que, a su vez, son las que se pretenden transformar y mejorar:

- La democratización del país a través de la alternancia partidista.
- La globalización como factor determinante para generar un *sistema de mérito*.
- La dirección centrada en la persona permite estabilizar y desarrollarse con los *principios de mérito* y orientación a resultados.
- Y la coincidencia de propósitos de los poderes ejecutivo y legislativo por tener una Administración Pública moderna.⁸

Omar Guerrero dice que el *principio del mérito* significa que todo ciudadano tiene oportunidad razonable en función de sus habilidades o competencias para ocupar los puestos y que el nombramiento se basa en éste, en tanto el *sistema de mérito* entraña lineamientos y procesos por los cuales es implementado el *principio de mérito*. El *sistema de mérito* constituye el procedimiento de selección, evaluación competitiva, pruebas de conocimiento y experiencia del servidor público.⁹

Ricardo Uvalle señala que gran parte del desarrollo de los países depende de la eficacia de las burocracias. Desde su perspectiva, un país aumenta la calidad de vida de los ciudadanos si existen expectativas de desarrollo a corto y mediano plazo. En este sentido, la burocracia se percibe como las ramificaciones de un plan estratégico de desarrollo empresarial o de negocios. Pero, es evidente que los

⁸ Uvalle, R., “La profesionalización del servicio público en México”.

⁹ Guerrero, Omar. LAley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Una apreciación administrativa, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2003, p. 13

tiempos modernos no pueden prescindirse de un impacto social, a través de un valor agregado que son los servicios públicos: “La utilidad de la burocracia no se ubica solamente en la implementación de las políticas de gasto, fiscales, del ahorro, o en el manejo de los recursos sino que se encuentra vinculada a los fines del Estado, en el desarrollo de la sociedad, convirtiéndose en el mejor indicador de la eficacia gubernamental”.¹⁰

Un sistema basado en el mérito es un gran avance. Cada empleado burocrático tiene la responsabilidad por su propio desarrollo y la institución tiene los elementos para diagnosticar el trabajo que los burócratas realizan.

La flexibilidad y el dinamismo han sido la determinación para fortalecer el sistema administrativo, aunque aún haya fracturas entre los directivos con la dirección media y exista la incapacidad para integrar todas las normas y bases para el buen funcionamiento de las organizaciones, es evidente, que los cambios están surtiendo efecto.

La parte de la gestión de los recursos humanos debe impulsar el cambio hacia una administración moderna, eficiente y de calidad, ¿cuáles son los componentes y criterios del sistema que podrían asegurar mejores resultados para la organización pública? es el tema en cuestión. Clasificar los puntos que conforman el Sistema de Profesionalización y posteriormente, revisar el modelo que podría seguirse, es el primer paso.

¹⁰ Uvalle, R., “La profesionalización del servicio público en México”, p.p. 55-59.

A partir de la creación de la Ley del Servicio Profesional se han presentado un sinnúmero de problemas, demostrándose que el sistema requiere mejorarse, entre las debilidades más destacables se encuentran: el incremento de los costos, la falta de planeación y de políticas y la implementación de recursos humanos íntegros. El desarrollo profesional para los servidores públicos con planes de permanencia está sujeto a decisiones políticas que afectan –como en los casos antes descritos–, es decir, el escaso presupuesto y el incremento de costos es uno de los conflictos por superar y que disminuyen los resultados institucionales. Esto, a su vez, acarrea la falta de credibilidad en el sistema.

Otra parte sustancial de los problemas de las instituciones gubernamentales es, sin duda, la falta de involucramiento del personal, tanto para capacitarse como desempeñarse, lo que conlleva la inestabilidad en la coordinación de los distintos departamentos y el enlace entre éstos.

La incompatibilidad entre las normas y la operación que se expresa en restricciones de tipo legal, procedimental y cultural son evidencia cotidiana. No se puede ocultar la falta de obligatoriedad para la capacitación de los servidores públicos. A nivel constitucional como referente que regula las relaciones laborales, la capacitación está considerada como una garantía social y el proceso administrativo está catalogado como una prestación social sujeta a acuerdos para la impartición de acciones educativas. En este último sentido, la capacitación está sujeta a la voluntad política de las autoridades, a los cambios de administración, al presupuesto, al consenso y los acuerdos logrados, en la capacidad de negociación, la infraestructura de la dependencia y la aceptación de los servidores públicos.

1.2 MARCO CONCEPTUAL

1.2.1. Servidor público

Para que todas las instituciones que integran a la Administración Pública Federal funcionen, es necesario el recurso humano, es decir, las personas físicas que formen y exterioricen la voluntad del Estado y que “tendrán una responsabilidad concreta por el manejo de los asuntos públicos”.¹¹

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece el Título Cuarto, denominado de las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado, el artículo 108 señala que para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. Para Sergio García Ramírez, el servidor público “es

Quien presta sus servicios al Estado, en la forma y bajo la relación laboral, con el propósito de atender alguna de las atribuciones, funciones o tareas legalmente asignadas a aquél”.¹²

¹¹ Chuayffet, Emilio, Derecho Administrativo, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983, p.27.

¹² García, Sergio y Uribe, Erika, Derechos de los Servidores Públicos, México, UNAM, Instituto Nacional de Administración Pública, 2002, p.4.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo tercero conceptualiza como trabajador a “toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales”.

El autor Sergio Monserrit Ortiz Soltero señala que “se debe considerar como servidor público a aquella persona física que ha formalizado su relación jurídico laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente, o en su defecto que figure en las listas de raya de los trabajadores temporales, y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo cargo o comisión en el Gobierno Federal, en el Gobierno del Distrito Federal, en los gobiernos Estatales o en los Gobiernos Municipales”.¹³

De las definiciones antes mencionadas, considero que la última es la más completa y clara, ya que engloba en su contexto tanto lo que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos relacionada con la figura del Servidor Público.

El artículo 108 constitucional señala que para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso

¹³ Ortiz, Soltero, Sergio Monserrit, Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, México, Porrúa, 1999, p.5.

de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

De lo anterior, concluyo que el servidor público es aquella persona que desempeña un empleo, cargo o comisión subordinado al Estado, en cualquiera de sus tres Poderes, independientemente de la naturaleza de la relación laboral que lo ligue con el área a la cual presta sus servicios, obligada a apegar su conducta a los principios de legalidad, lealtad, honradez, imparcialidad y eficiencia.

Los servidores o funcionarios públicos pueden ser catalogados en dos grupos de acuerdo al Artículo 123 Constitucional. En el apartado B del citado artículo, se encuentran todos aquellos trabajadores al servicio del Estado, que son denominados como burócratas, los cuales prestan sus servicios en la administración pública centralizada, y sus funciones se encuentran regidas por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. El otro régimen se encuentra en el apartado A del mismo artículo, que es donde se contempla a las personas que prestan un servicio al Estado, y hace referencia también a su ley reglamentaria que es la Ley Federal del Trabajo, enfocándose a la administración pública paraestatal a que se refiere el artículo 90 constitucional y su ley reglamentaria la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En este sentido, Nava Negrete establece que existen 3 categorías de los individuos que prestan algún servicio a favor del Estado:

1. El régimen laboral burocrático, derivado del apartado B del artículo 123 constitucional y su ley reglamentaria, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. El artículo 1o de la LFTSE señala cuales son las dependencias y los trabajadores que se encuentran sujetos a este régimen.
2. El régimen laboral derivado del apartado A del artículo 123 constitucional y su ley reglamentaria, Ley Federal del Trabajo; donde podemos encontrar reguladas las relaciones obrero-patronales entre los trabajadores y los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.
3. “El régimen general o de servicios que se deriva de la celebración de contratos privados y públicos”.¹⁴

1.2.2. Administración Pública Federal

La principal obligación del Estado es satisfacer las necesidades colectivas, lo cual realiza gracias a la función administrativa, y es por esto que surge la necesidad de que el Estado se organice de una forma especial, para poder realizar de manera eficiente sus funciones.

Para Acosta Romero la Administración Pública es: “la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y

¹⁴ Nava, Alfonso, Derecho Administrativo, México, UNAM, Instituto de] Investigaciones Jurídicas, 1991, p.51.

Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales, b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos.”¹⁵

Omar Guerrero identifica la Administración Pública como: “el campo de la ciencia política que trata con los problemas relativos a la movilización, organización y dirección de fuerza de trabajo, recursos y poder para la activación de la política del gobierno”. “La administración pública radica en la explicación científica de las condiciones, factores y consecuencias que se relacionan con la acción gubernamental”¹⁶.

Es decir, se refiere a la administración pública como la actividad diaria del Gobierno, el empleo de sus facultades para cumplir con sus obligaciones y satisfacer las necesidades sociales.

Ahora bien, el Estado para lograr cumplir con sus obligaciones y llevar a cabo de forma eficaz sus funciones, recurre a la creación de instituciones, entes administrativos con atribuciones específicas, como es el caso de las Secretarías de Estado, entre otras instituciones, estableciendo así una Organización Administrativa. En consecuencia, para el correcto funcionamiento de la Administración Pública ésta se debe estructurar de una manera en la cual se

¹⁵ Acosta, Miguel, Administración General y Pública, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, p.79.

¹⁶ Guerrero, Orozco, Omar, Teoría Administrativa de la Ciencia Política, México, UNAM, 1982, p.106.

establezcan cuáles son las facultades y actividades que cada institución deberá realizar y es por esto que la misma Administración se divide en Administración Pública Centralizada y Administración Pública Paraestatal.

El artículo 90 constitucional textualmente señala: “La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos”.

En el marco de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Administración Pública Federal distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

De acuerdo con el artículo 9o de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.

1.2.3. Servicio Profesional de Carrera

De acuerdo con el Artículo 1° de la Ley del mismo nombre, el Servicio Profesional de Carrera es el instrumento de orden público que tiene por objeto establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema del Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal.

Es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad. El Sistema del Servicio Profesional de Carrera depende del titular del Poder Ejecutivo Federal, sería dirigido por la Secretaría de la Función Pública y en la actualidad por quien la sustituya, y su operación está a cargo de las dependencias de la administración pública. Sus principios rectores son la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia, por mérito y equidad de género.

El sistema comprende los subsistemas de Planeación de Recursos Humanos; Ingreso; Desarrollo Profesional; Capacitación y Certificación de Capacidades; Evaluación del Desempeño; Separación y Control de Evaluación.

La profesionalización tiene un objetivo normativo, conduce a que la burocracia sea una organización esquematizada de los asuntos del Estado. La burocracia establece las relaciones precisas sobre el *saber* especializado en la gestión pública. Según Max Weber, dentro del Estado moderno, la burocracia es un instrumento esencial para organizar el dominio político y la dirección en la administración

pública, que de forma inherente se ha determinado para gobernar la sociedad.¹⁷ Esta organización compleja está constituida por una estructura política especializada basada en el establecimiento de procedimientos legales y en la impersonalidad de las relaciones. La dirección en la administración pública está relacionada con la superioridad del saber técnico especializado, por lo tanto, la burocracia si se especializa y permite ejecutar las funciones del servidor público, ser el reflejo de la voluntad legítima del gobierno y de la aplicación de la norma legal.

El Estado contemporáneo ha dado importancia a la burocracia como un instrumento de racionalidad para mejorar la eficiencia en las instituciones gubernamentales. Latinoamérica, al contrario de países europeos ha manifestado severas contrariedades. El planteo de Weber, en este sentido puede parecer ajeno, ya que estamos envueltos en complejas redes y disímiles esquemas de legitimidad política. El modelo ideal de burocracia, por lo menos en nuestro país, no ha logrado cristalizarse como se ha deseado.

Las eternas crisis políticas y económicas, han influido negativamente en la burocracia, al grado de ser perceptible por la sociedad con un carácter peyorativo, tal y como sucede con el cuerpo policiaco. Se ha descalificado al Estado a través de la función de los servicios públicos como el abuso de poder, el clientelismo y la defensa desmedida de los intereses de la clase política.

¹⁷ Weber, Max, *Economía y Sociedad, México*, Fondo de Cultura Económica, 2002, p. VIII.

Por supuesto, los conflictos se han traducido en un sinfín de oportunidades para los políticos, que ya sea por voluntad propia o por presiones han recobrado el papel protagónico de la burocracia a través de las reformas administrativas.

Resumiendo, el Servicio Profesional de Carrera se define como: “un sistema de administración de recursos humanos para el sector público, cuyo objetivo principal es garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito, mediante la valoración de capacidades, habilidades y conocimientos con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública en beneficio de la sociedad”.¹⁸

Entonces, la carrera administrativa significa un curso de profesionalización dentro del sector público, regido por requisitos especiales de ingreso, permanencia, estabilidad, y promoción, con base en el sistema de méritos, que se verifica por medio de exámenes de idoneidad, tanto para ingreso como para los ascensos. Incluye un proceso de formación integral y continua, cuya sucedánea es un a capacitación permanente, toda vez que la permanencia otorga seguridad de empleo, pero también exige un desempeño de calidad.¹⁹ Omar Guerrero, señala que la carrera pública es producto de la división de poderes, específicamente del poder ejecutivo que centra su actividad en su propia denominación, es decir, la función pública.²⁰

¹⁸ Servicio Profesional de Carrera, <http://www.spc.gob.mx/infogralurhp1.htm>.

¹⁹ Guerrero, Omar. *La Formación Profesional de los Administradores Públicos en México*. México. Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, Universidad Autónoma del Estado de México y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1995, p. XXI.

²⁰ Guerrero Omar, *El funcionario, el diplomático y el juez, México*, México, Universidad de Guanajuato-Instituto de Administración Pública de Guanajuato, INAP, Plaza y Valdés, 1999, p. 31.

1.3. NORMATIVIDAD EN MATERIA DE PROFESIONALIZACIÓN

La Ley Federal del Trabajo, en su capítulo III, el Artículo 153-C establece dentro de las obligaciones de los titulares al igual que el Artículo 43-VI-f de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, señala en su inciso J, el establecimiento de escuelas de Administración Pública en las que se impartan los cursos necesarios para que los trabajadores puedan adquirir los conocimientos para obtener ascensos conforme al escalafón y procurar el mantenimiento de su aptitud profesional.

Por su parte, la Ley Federal del Trabajo establece en su Artículo 153-A que todo trabajador tiene el derecho a que su patrón le proporcione capacitación o adiestramiento en su trabajo, que le permita elevar su nivel de vida y productividad, conforme a los planes y programas formulados, de común acuerdo, por el patrón y el sindicato o sus trabajadores y aprobados por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

En tanto, el Artículo 153-B de la misma ley, establece que para dar cumplimiento a la obligación que, conforme al artículo anterior les corresponde, los patrones podrán convenir con los trabajadores en que la capacitación o adiestramiento, se proporcione a estos dentro de la misma empresa fuera de ella, por conducto de personal propio, instructores especialmente contratados, instituciones, escuelas u organismos especializados, o bien mediante adhesión a los sistemas generales que se establezcan y que se registren en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en caso de tal adhesión, quedara a cargo de los patrones cubrir las cuotas respectivas.

Por otra parte, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamenta los derechos consignados en el apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, además de que regula lo relacionado con las obligaciones de los trabajadores y de los titulares de las dependencias y entidades. La organización colectiva de los trabajadores, las condiciones generales de trabajo, los riesgos profesionales y enfermedades no profesionales.

Las Bases Jurídicas que permiten la instrumentación del Servicio Profesional de Carrera son:

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Artículo 9.
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado. En este ordenamiento se garantiza la seguridad social del trabajador en una forma integral, que comprende desde el ingreso al servicio hasta el periodo post-empleo mediante la pensión activa, que es el concepto moderno de seguridad social.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En esta base jurídica se consignan los diversos tipos de responsabilidades que pueden originar la actuación de todo servidor público.
- Ley de Premios, estímulos y recompensas civiles. Esta ley establece los premios y estímulos que el gobierno otorga a los servidores públicos, que se hacen acreedores a los mismos por una destacada actuación en el servicio público, constituye uno de los elementos que permiten motivar una mayor responsabilidad y eficiencia en el servicio.

En el mismo orden de ideas, el Servicio Profesional de Carrera tiene diferentes regulaciones, en este apartado se revisa la ley, el reglamento y la norma para conocer la regulación que existe en este sistema de profesionalización.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, fue publicada el 10 de abril de 2003 en el Diario Oficial de la Federación y entró en vigor el 7 de octubre de 2003. El funcionamiento de la Ley, sin embargo, se inició hasta el 5 de abril de 2004, cuando entró en vigor su Reglamento.

El objeto de esta legislación, se determina en su primer artículo: “La presente Ley tiene por objeto establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.”²¹

Los principios rectores del sistema de profesionalización son la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia de mérito. La Ley, por lo tanto, se divide de la siguiente manera:

- Título Primero: Naturaleza y objeto de la ley
- Título Segundo: Derechos y obligaciones de los Servidores Públicos del Sistema
- Título Tercero: Estructura del Sistema de Servicio Profesional de Carrera
- Título Cuarto: Recurso de revocación y la competencia de los tribunales para conocer de los conflictos de carácter laboral que se susciten y;

²¹ Artículo 1º, *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPCAPF)*, documento en línea en Secretaría de la Función pública: Normateca, <http://www.normateca.gob.mx/>.

- En su última parte, existen 7 artículos transitorios.

En cuanto al Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, tiene como objetivo:

Artículo 1.- El presente ordenamiento tiene por objeto reglamentar la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.²²

Los servidores públicos de carrera se clasifican en eventuales y titulares. Además, el Reglamento determina los comités de profesionalización.

Además de la Ley y el Reglamento hay otros aspectos de regulación, como la Norma para establecer las reglas que permitan a las dependencias y entidades postular candidatos a obtener el Premio Nacional de Administración Pública, cuyo fin es estimular, mediante reconocimiento público y monetario, a los trabajadores destacados por su trabajo, asistiendo el sistema de mejora continua a través del mérito.²³

Aunado a lo anterior, existen los Lineamientos que tienen como objetivo establecer los mecanismos, parámetros, criterios y requisitos mínimos para identificar, elaborar, describir, evaluar y, en su caso, certificar las capacidades de los servidores públicos.²⁴

²² *Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*, documento en línea en Secretaría de la Función pública: Normateca, <http://www.normateca.gob.mx/>.

²³ *Norma de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*, documento en línea en Secretaría de la Función pública: Normateca, <http://www.normateca.gob.mx/>.

²⁴ *Lineamientos, en la Administración Pública Federal*, documento en línea en Secretaría de la Función pública: Normateca, <http://www.normateca.gob.mx/>.

Es evidente que las responsabilidades de la profesionalización del servidor público no empiezan ni terminan con la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, aunque no se puede negar su importancia, sino que va más allá, pues se tiene que tomar en cuenta el trabajo cotidiano del personal, por ende, no se puede dejar de mencionar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuyo propósito es:

ARTÍCULO 1o.- Esta ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto Constitucional en materia de:

I.- Los sujetos de responsabilidad en el servicio público;

II.- Las obligaciones en el servicio público;

III.- Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político;

IV.- Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones;

V.- Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero y,

VI.- El registro patrimonial de los servidores públicos.²⁵

²⁵ *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP)*, documento en línea en la Cámara de Diputados, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/115.pdf>.

Esta Ley establece los lineamientos generales para el desempeño, como de las sanciones, de los servidores públicos, así que es una parte esencial para la carrera profesional.

1.4. SERVIDOR PÚBLICO DE CONFIANZA

Antes de entrar en el tema central de este trabajo, es importante analizar las características de los trabajadores de confianza del Gobierno Federal, los cuales no están incluidos dentro de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la categoría de confianza en el régimen laboral burocrático proviene única y exclusivamente de la Ley, no del nombramiento, ni esencialmente de la naturaleza de sus funciones; sin embargo, la Jurisprudencia opina lo contrario.

DETERMINACIÓN DEL CARÁCTER DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO

“Si el titular de la dependencia no acreditó que las funciones desarrolladas por el trabajador fueran de dirección como lo alegó en el juicio, concretándose a probar que la plaza ocupada por aquél tiene la denominación de jefe de departamento, aunque formalmente hubiera ocupado el trabajador un puesto de jefatura, si su labor no implicaba la toma de decisiones, es correcto el criterio del tribunal responsable al estimar que su categoría no fue de confianza”.²⁶

²⁶ Tesis II.2°.C.J./15, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XIX, noviembre de 2004, Tomo XX, p.123.

Los trabajadores de confianza son aquellos que prestan al Estado un servicio que abarca las funciones enumeradas en el Artículo 5 de la LFTSE encubierto bajo el calificativo de "confianza", y al tener mayores responsabilidades que los trabajadores de base se encuentran supeditados a lo que dicte el superior jerárquico, inclusive a la decisión que se tenga sobre la existencia del trabajador, por lo cual sólo gozan del derecho a la seguridad social y a la protección del salario, más no el de la estabilidad en el empleo.

De acuerdo con el mandato constitucional los trabajadores de confianza tienen derecho a las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social, esa es una de las disposiciones más vergonzantes de la Constitución ya que bajo la concesión de derechos en realidad se esconde la eliminación de todas las demás. En particular, y eso es lo grave del derecho a la estabilidad en el empleo.

Mario de la Cueva expresa: "Para determinar el significado de éste término, debe tomarse en cuenta que la categoría de trabajador de confianza constituye una excepción al principio de la igualdad de todos los prestadores de trabajo ante la Ley. Sin duda que tratándose de altos funcionarios, incluso nombrados por el Ejecutivo Federal, la confianza resulta necesaria e imprescindible, porque se trata de sus colaboradores más cercanos. Pero en los demás casos, deben determinarse claramente las funciones y atribuciones que correspondan a los puestos de confianza, para evitar injusticias". ²⁷

²⁷ De la Cueva, Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, 3ª ed., México, Porrúa, 1975, p.158.

Según Morales Paulín, "la Ley establece la calidad de empleado de confianza atendiendo a dos criterios fundamentales que son: el nivel jerárquico y la naturaleza".²⁸

Sin embargo, lo que hay que tomar en cuenta para establecer lo que se entiende como trabajador de confianza al Servicio del Estado, aplicando un amplio criterio, es lo dispuesto por el artículo 5 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional y para ampliar más el tema en su artículo séptimo.

En los artículos 182 al 186 de La Ley Federal del Trabajo se establecen los derechos que tienen los trabajadores de confianza:

B.- Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

XIV.- La Ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social.

Al analizar esta fracción, no queda claro si las bases que en el Apartado B del Artículo 123 Constitucional se señalan deben o no aplicarse a los trabajadores de confianza, estimando, en principio, que no hay razón jurídica fundada para que no les sean aplicables. Por lo que fracción por fracción se especifica cuáles deben ser aplicables a los trabajadores de confianza.

²⁸ Morales, Carlos, Derecho Burocrático, 1ª ed; México, Porrúa, 1995, p.115.

I.- La jornada diaria máxima de trabajo diurno y nocturno será de ocho y siete horas respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas.

Este principio debe ser aplicado a los trabajadores de confianza, si bien es cierto que en la práctica, por las mismas características del puesto o exigencias de la función desempeñada principalmente tratándose de funciones de mayor jerarquía, estos trabajadores laboran cotidianamente jornadas mucho mayores sin cobrar horas extras, esto no implica que lo previsto en la fracción citada pierda su vigencia y hasta en tanto no se establezca una jornada específica para este tipo de trabajadores, tienen derecho a exigir que se aplique en su beneficio el principio de la jornada máxima de trabajo y el pago adicional de las horas extraordinarias que laboren.

III.- Los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de veinte días al año.

La necesidad que tiene el trabajador de confianza de un descanso, en este caso más prolongado que el descanso semanal, justifica que este principio les es aplicable, con independencia del nivel jerárquico que ocupan.

IV.- Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos.

En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las entidades federativas.

Los trabajadores de confianza tienen derecho al salario; resulta aplicable lo previsto por el Artículo 5o Constitucional, que señala en su párrafo tercero "Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución".

V.- A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo;

Este principio no puede aplicarse a los trabajadores de confianza de manera generalizada; existen casos en los que este principio sí encuentra aplicación, como son los Secretarios de Estado, que tienen el mismo cargo y responsabilidad frente al titular del Ejecutivo federal y que perciben el mismo salario, pero en los puestos de menor jerarquía, el pago se regula por lo presupuestos de cada dependencia.

VI.- Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes.

Dado que a los trabajadores en virtud de la fracción XIV de éste artículo gozan de las medidas de protección al salario, les debe ser respetado lo enumerado en la fracción que se analiza, esta interpretación la podemos fundamentar también en la jurisprudencia.

DE LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES DEL GOBIERNO FEDERAL

“La situación jurídica de las personas que prestan sus servicios al Estado Federal, quedó definida, como garantía social, con la inclusión del Apartado "B" del artículo 123 de la Constitución. El dispositivo anterior quedó colocado bajo el rubro general del propio artículo 123 que establece que el Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: "B". Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores. El Apartado "B" contiene las normas básicas aplicables a las relaciones de trabajo de todas las personas que presten sus servicios a las diferentes dependencias que integran el Gobierno Federal, con la única excepción contenida en la fracción XIII que señala que los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior se regirán por sus propias leyes. La reglamentación de las bases anteriores está contenida en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado”.²⁹

VII - La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública.

²⁹ Tesis III. 3ª C.J./12, Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Sexta Época, t.XXIII, marzo de 1979, p.90.

Para la interpretación de esta fracción, se puede dividir en dos situaciones:

- a. Será aplicable salvo cuando se trate de trabajadores de confianza cuyo nombramiento está sujeto a la discrecionalidad del titular del Ejecutivo Federal o de los Secretarios de Estado y,
- b. Será aplicable en lo dispuesto por el artículo 7 de la LFTSE, en este caso cabe hacer mención de un caso en particular, es decir lo que indica la Ley.

Sin embargo, es casi general la inexistencia de dichas Escuelas de Administración Pública, por lo cual resulta complicado el establecer un parámetro para cumplir con las características de designación mencionadas, se puede mencionar que, sin embargo, en muchas dependencias para suplir esta deficiencia, se hacen convocatorias dirigidas a los empleados para concursar por las plazas que han quedado vacantes; en dicho evento se aplica un examen de aptitudes y conocimientos que se requieran para el desarrollo de la plaza en cuestión, generalmente la oportunidad se dirige tanto a empleados de base como de confianza.

VIII.- Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia.

Esta fracción debería de ser aplicada, con la salvedad de los puestos en que el nombramiento del titular esté sujeto a la discrecionalidad del Presidente de la República o de los Secretarios de Estado.

A pesar del vacío legal que existe en la LFTSE en relación con los trabajadores de confianza, el 10 de abril de 2003 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el cual se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que establece en su artículo 80 que las controversias de carácter administrativo derivadas de la aplicación de esta ley serán resueltas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y remite las controversias entre los servidores públicos de confianza y las dependencias al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, pero éstos servidores públicos, de acuerdo a las interpretaciones que ha hecho el Poder Judicial Federal a través de diversas jurisprudencias, no gozan de estabilidad laboral y por lo tanto no pueden reclamar la reinstalación, ni el pago de indemnización alguna.

COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE PARA CONOCER SOBRE LA ESTABILIDAD LABORAL DE LOS TRABAJADORES DE CONFIANZA

“Como lo expuesto en el artículo 124, de la Ley Federal del Trabajo, así como lo mandado en el 125 que se relaciona directamente con él, constituyen una excepción a la regla general de la reinstalación obligatoria, sólo deben aplicarse en los casos estrictamente previstos en su articulado, es decir, en aquellos juicios en que el

trabajador haya optado por la reinstalación en su empleo, de acuerdo con el derecho que le otorga la Constitución y la Ley Federal del Trabajo, y el patrón, considerando que se trata de uno de los casos de excepción, se oponga a reinstalarlo, caso en el que debe pagar las indemnizaciones. Es inexacto que los trabajadores de confianza no tienen derecho, en términos absolutos, a ser reinstalados; lo que acontece es que respecto de ellos y los demás trabajadores que menciona el artículo 124 de la Ley Federal del Trabajo, opera un régimen especial, conforme al cual el patrón puede verse eximido de esa obligación, mediante el pago de las indemnizaciones establecidas por el artículo 125, de la propia ley, pero eso no impide que si un trabajador de confianza demanda la reinstalación y el patrón no se opone a ella, de acuerdo con el derecho que le otorga el artículo 124 de la referida ley, ello no impide, se repite, que una Junta de Conciliación y Arbitraje condene a la reinstalación de ese trabajador de confianza. Ahora bien, si el trabajador no llegó a demandar la reinstalación en su empleo, sino que exclusivamente demandó el pago de una indemnización, invocando primero que rescindió el contrato de trabajo por causa imputable al patrón y después que había sido despedido por el mismo patrón, es inconcuso que el trabajador sólo tiene derecho al pago de la indemnización y los salarios caídos, en los términos del artículo 123 de la ley laboral o del 125 B, de esa misma ley, cualquiera que se considerara procedente de las acciones que contradictoriamente ejercitó. Por ende, al absolverse del pago de veinte días de salarios por cada año de servicios prestados, no se violó precepto legal alguno, pues en los términos de la legislación laboral, el trabajador que reclama indemnización sólo tiene derecho al pago de ésta y de los salarios caídos, sin que

sean aplicables los artículos 124 y 125 de la propia legislación, y salvo los casos de excepción que señalan los artículos 601 y 602 de la ley en cita".³⁰

Por lo que después de la aplicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, la situación laboral de los trabajadores de confianza continúa igual, ya que cuando son despedidos acuden al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Sin embargo, es necesario reflexionar en el sentido de que subsisten varios aspectos que deben ser estudiados y definidos sobre los trabajadores de confianza, o sea un grupo de trabajadores diferentes del Servicio Profesional de Carrera, con el fin de no dejarlos a las interpretaciones del Poder Judicial o del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Especialmente a aquellos aspectos que deben considerarse o bien definirse claramente como:

- Los sistemas de separación: causas, procedimientos y efectos.
- Las indemnizaciones y sus montos para quienes sean separados injustificadamente.
- En general las condiciones generales de trabajo y sus derivados.

³⁰ "Tesis 1.6a. T. C.J. 170. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Sexta Época, t, XXXIII, julio de 2005, p. 1336.

CAPITULO II

SISTEMA DE PROFESIONALIZACIÓN EN MÉXICO:

ANÁLISIS JURÍDICO – ADMINISTRATIVO

2.1. Ley del Servido Profesional de Carrera y su ámbito administrativo.

Hay que enfatizar que el ámbito material de esta Ley es administrativo y no laboral. La Ley del Servicio Profesional de Carrera prácticamente creo un régimen especial para los servidores públicos de confianza sujetándolos al Derecho Administrativo. Esto a pesar de que la Ley no señala su ámbito material y por la confusión que genera, en cuanto a los medios de defensa de los servidores públicos con la Administración Pública Federal, en la que se mezclan aspectos laborales y administrativos.

La ley tampoco resuelve el problema del estado de indefensión en que se encuentran los trabajadores de confianza del Gobierno Federal; se considera que este ordenamiento es sumamente frágil en cuanto a este tema dentro del sistema. Ya que no establece los derechos y obligaciones de dichos servidores públicos.

Respecto al tema del ingreso, es necesario comentar que la ley del Servicio Profesional de Carrera no reglamenta los salarios de los servidores públicos de la APF, esto por dejar fuera del modelo el tema salarial y sus incrementos, éste es un aspecto fundamental que no debería de omitirse y que necesariamente debería estar vinculado al subsistema de desarrollo profesional, el cual estará necesariamente relacionado a la política salarial y al tabulador de sueldos de la

Administración Pública Federal. Por lo que se requieren de definiciones de parte de la Función Pública y Hacienda y Crédito Público, sobre el manejo de la política salarial y su relación con el servicio público federal.

Es importante el diseño de una política salarial y un tabulador sujetos a consideraciones técnicas dado que la política salarial siempre será un instrumento fundamental en el desarrollo de las políticas de recursos humanos, lo que limita a los interesados y causa frustración entre los servidores públicos.

Otra omisión importante de la Ley del Servicio Profesional de Carrera es que no incluye ninguna medida destinada a sancionar su incumplimiento y su mal funcionamiento. Las sanciones se limitan a faltas administrativas especificadas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. No se sanciona el incumplimiento o la violación en que puedan incurrir las dependencias públicas del Gobierno Federal.

Una de las contradicciones en el diseño del sistema es que si bien la ley delega todas las responsabilidades directivas a la Secretaría de la Función Pública, también pide que la ejerza en coordinación con las dependencias mediante los comités. En el modelo original la delegación de estas facultades se pensó como un elemento que ayudaría a evitar retrasos en la gestión de recursos humanos, con ello se superaría el sistema que favorecería la centralización de todas las decisiones, con los consecuentes costos negativos, tal como ha ocurrido en los servicios civiles de otros países.

Sin embargo, esto deja dos opciones: primera, que la Función Pública incumpla centralizando la dirección del sistema o segunda, que efectivamente se aliente la desconcentración de la gestión de recursos humanos sin dirección. La citada dependencia ha optado por la primera vía.

El Servicio Profesional de Carrera es apenas el primer paso, para lograr una efectiva profesionalización de la función pública. La vinculación adecuada de las mediciones del desempeño y el presupuesto es un aspecto débil en su operación, y que en un futuro será clave para mejorar la gestión pública.

2.2. El Sistema del Servicio Profesional de Carrera

En el caso de México, la función pública ha transitado por vaivenes que no ha respondido a un sistema de méritos estrictos, sino que se han movido por intereses políticos y personales, derivado de ello, han subsistido un conjunto de prácticas, costumbres y reglas no explícitas que influyen de manera negativa. Los costos públicos de lo que implica la conducción del gobierno, forman parte del debate plural y abierto para exigir como proclama calidad en las respuestas institucionales y sentido de oportunidad para que la sociedad y sus organizaciones tengan sitios en los cuales encaucen sus problemas, energías y demandas.³¹ Cabe señalar que no hay una diferencia clara entre los políticos electos y los altos funcionarios públicos, pues algunas carreras de altos funcionarios han sido burocráticas, lo que se explica por el sistema autoritario y presidencialista. Al no haber equilibrio, el dominio del

³¹ Guerrero Omar, *El funcionario, el diplomático y el juez, México*, México, Universidad de Guanajuato-Instituto de Administración Pública de Guanajuato, INAP, Plaza y Valdés, 1999, p. 13

titular del Poder Ejecutivo sobre la administración federal era, y posiblemente en algunas partes sigue siendo, prácticamente absoluto.

Es posible mejorar el funcionamiento de la administración pública, a pesar de sus costos de inversión, a final de cuentas las ventajas del servicio profesional son facilitar la tarea gubernamental. Sólo que el modelo que se debe seguir tiene que ser el más óptimo. Un sistema de profesionalización debe fundarse en el mérito, es decir, en la evaluación competitiva como la base de la selección.

La profesionalización del servicio público y la eficiencia de la burocracia, la responsabilidad y la rendición de cuentas van de la mano. Por lo tanto, la función administrativa pública es un mercado en la que los precios y la asignación del trabajo están dirigidos por un conjunto de reglas y procedimientos administrativos. En las burocracias públicas, dichas reglas administrativas están establecidas por la Ley del Servicio Profesional que rige el sistema de contratación, separación, remuneraciones y promociones.³²

“En ausencia de una carrera administrativa general, ha prevalecido el reclutamiento por vías patrimoniales, la carencia de racionalización del ingreso al servicio público y otros rasgos similares que son propios del *sistema de botín*”,³³ el escenario nacional ha estado poblado de partidismo, la empleomanía y el aspirantismo. El deseable sistema de profesionalización del servicio público está ligado, por tanto, al establecimiento formal, público, abierto y competitivo del sistema de carrera

³² Guerrero Omar, *El funcionario, el diplomático y el juez, México*, México, Universidad de Guanajuato-Instituto de Administración Pública de Guanajuato, INAP, Plaza y Valdés, 1999, p. 24.

³³ Guerrero, O., *La Ley del Servicio Profesional...*, p. 28.

administrativa, con miras al desarrollo de la función pública a través de reglas de certidumbre y permanencia, erradicando el partidismo, la “recomendación” y el favoritismo.

En cuanto a la estabilidad, continuidad y ascenso no se han podido tampoco afianzar, continuando el patrón de relevos determinados por decisiones políticas y personales, esto trae como consecuencia una falta de compromiso y desánimo en el trabajo de los servidores públicos.³⁴ Aunque pueden variar las opiniones en cuanto a los aspectos básicos para el funcionamiento de un servicio público profesionalizado, existen puntos cruciales que no se pueden desatender y que las instituciones públicas podrían adoptar para obtener un esquema óptimo de desarrollo:

1) La formación inicial

El aspirante a servidor público debe tener un perfil formado en las instituciones de enseñanza superior, para atender los asuntos del gobierno y la administración pública de manera óptima, con una visión y criterio amplios. Una forma ideal es a través del Servicio Social y el Sistema de Prácticas, para desarrollar sus habilidades y destrezas, asimismo, obtener un aprendizaje directo de los asuntos del gobierno y la administración pública.

2) Reclutamiento

Donde se den reglas que permitan que el servicio público adquiera un carácter abierto y competitivo. Las reglas que lo integran deben garantizar la

³⁴ García Ramírez, Sergio. “La profesionalización del servicio público”, en *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, núm. 31 julio-septiembre, 1996. P. 49.

equidad entre los participantes. También, la convocatoria a los exámenes debe ser pública y ampliamente difundida. Así, se garantizaría un ingreso a la función pública transparente a través de méritos y perfiles acreditados.

3) *Marco institucional*

Se refiere al aspecto normativo, fundamental para sentar las bases del trabajo público; pero también en cuanto a la visión institucional y su ámbito de acción, que permiten una visión integral y de mayor alcance del servicio público.

4) *Capacitación*

Proceso permanente, que ubica las necesidades que tiendan a fortalecer la calidad del servicio público, a través del capital humano.

5) *Evaluación del desempeño profesional y el sistema de incentivos*

Esta función debe tener bases confiables y justas, de tal modo que se fomente el mejoramiento y la innovación, siendo estos aspectos la base para la evaluación de las tareas públicas.³⁵

Con estos cinco puntos de Ricardo Uvalle se puede tener un sistema deseable y óptimo de profesionalización, sin embargo, para el caso mexicano, la Ley del Servicio Profesional de Carrera se desagrega en los siguientes sub sistemas:

³⁵ Uvalle, R., *La profesionalización...*, pp. 52-55

2.2.1 Planeación de Recursos Humanos

El subsistema de planeación será un sistema permanente con apoyo informático que permita:

- Administrar los recursos humanos de manera ágil e integrar un archivo de talentos de los servidores de carrera, así como de candidatos externos.
- Llevar a cabo el proceso de planeación en forma integral para vincularlo con la visión de Gobierno.
- Conocer cuantitativamente y cualitativamente las necesidades de recursos humanos en la APF.
- Que genere la información suficiente para el adecuado desempeño de los subsistemas de reclutamiento, selección, formación, desarrollo profesional, evaluación por competencias y resultados, así como reubicación y separación.
- Será administrado y operado en cada dependencia y se integrará centralmente para su análisis y la definición de política
- Este subsistema tendrá a su cargo el ingreso, capacitación y certificación de capacidades, desarrollo profesional, evaluación del desempeño y separación para llevar el control y evaluación.

- Este subsistema es de los más importantes, ya que contempla el ingreso al Servicio Profesional de Carrera, el cual considero es el punto central ya que su mejor funcionamiento se reflejaría en que los mejores candidatos ganaran los concursos de ingreso y estos se realizaran con total transparencia lo cual tendría beneficios para la Administración Pública Federal.

2.1.2. Ingreso

El subsistema operará bajo el principio de mérito e igualdad de oportunidades con el objeto de asegurar que las mejores mujeres y hombres formen parte del servicio público.

El ingreso constituye el reto principal y el fundamento del éxito del sistema, y plantea los siguientes tipos:

- Ingreso al sistema de personas que actualmente ocupan cargos en la Administración Pública Federal y que desean ingresar ocupando sus mismos puestos.
- Ingreso al sistema para los niveles de Enlace a través de las ferias de reclutamiento que las instituciones educativas en coordinación con la Administración Pública Federal realizan para atraer nuevos talentos.

Sin embargo, para 2002 el 82.0% de las instituciones no publicaban las plazas vacantes para el ingreso al servicio público federal, por no ser una práctica normada

en la Administración Pública Federal Centralizada.³⁶ Por lo que se puede decir que existe una carencia de medidas que perfeccionen los procedimientos para garantizar la participación abierta en igualdad de condiciones para todos los aspirantes.

Para el año 2004, el Servicio Profesional de Carrera quedó implantado en 75 dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Para el año 2009, México, como miembro de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), ocupaba el lugar 17 en la funcionalidad del sistema de carrera de los 26 países con un servicio civil.³⁷ Con esto se puede observar que la nueva cultura del servidor público ha podido rendir algunos frutos.

El planteamiento moderno del servicio público profesionalizado tiene relación con una visión de gobierno abierta y transparente, la cual procura que sus respuestas además de ser eficientes en favor de la vida pública, puedan ser fiscalizadas desde la tribuna ciudadana. Este esquema óptimo es el ideal para que el servicio público sea definido como un sistema de respuestas institucionales y no solamente como un aspecto de trámites burocráticos. El servicio público deseable se rige por los valores de la democracia y por los indicadores visibles de que su trabajo sea eficaz y eficiente en beneficio de la sociedad.

³⁶ Secretaría de la Función Pública, “Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal 2004-2006”, México, 16, agosto de 2005, <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/ua/scagp/ucgp/normatividad/libros-blancos/servicio-profesional-de-carrera-y-mejora-de-los-subsistemas.html>

³⁷ Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en México, <http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/laocdeenmexico.htm>.

2.1.3. Capacitación y Certificación de Capacidades

Este subsistema resulta de vital importancia en la profesionalización de los servidores públicos, pues todo el funcionamiento del sistema está centrado en un modelo basado en competencias. Se establece el perfil de puestos por competencias en tres bloques:

- Capacidades de visión de Gobierno.
- Capacidades gerenciales. La Función Pública presentó una serie de competencias directivas, que serán seleccionadas por las dependencias, para definir el nivel de exigencia para los 6 niveles gerenciales.
- Capacidades técnicas. Las dependencias definirán las competencias sustantivas con una metodología proporcionada por la Función Pública.

Una pieza fundamental de ese subsistema es el de la certificación. la Secretaría de la Función Pública definirá los mecanismos bajo los cuales se promoverá la participación de terceros que garanticen la eficiencia y la transparencia en el proceso de certificación de estas capacidades. Además, comprende los programas para la actualización, desarrollo y certificación de los servidores públicos. Establece como una obligación de los servidores profesionales de carrera, certificar sus capacidades profesionales por lo menos cada 5 años para acreditar que se mantienen actualizados en los conocimientos necesarios para el desempeño de sus cargos. El servidor público que no apruebe una evaluación de este tipo tiene

derecho a un segundo examen de certificación, pero en el supuesto de que no apruebe esta segunda evaluación será separado de su cargo.

2.1.4. Desarrollo Profesional

El subsistema se integra con los siguientes elementos:

Cada servidor público con base en la orientación de la Administración Pública Federal y en sus propias preferencias podrá trazar su plan de carrera: Movilidad y ascenso al interior de su área de trabajo, entre dependencias, con instituciones públicas, privadas y sociales, con diferentes órdenes de Gobierno y con otros sistemas de carrera.

El intercambio de servidores públicos con instituciones diferentes a la Administración Pública Federal centralizada, se realizará en el contexto de los convenios que se suscriban para el efecto. Lo que reforzará la formación y el desarrollo de los servidores públicos.

El perfil profesional de una institución está relacionado con las aptitudes de un estratega en el análisis y solución de los asuntos públicos que denota un perfil confiable y multifacético.³⁸ En cambio las *capacidades formativas* están relacionadas con una postura visionaria capaz de institucionalizar los problemas sociales, las cuales se enfoca en dos planos, como una plataforma para impulsar la gobernabilidad y la gobernanza:

³⁸ Dror Yehezkel, *Enfrentando el futuro*, México, FCE, 1990, p. 215.

- 1) Contar con un pensamiento estratégico para la gobernabilidad se relaciona con las capacidades para conducir a una sociedad hacia sus objetivos a través de la organización de las instituciones con programas, sistemas de gestión, proyectos y evaluación de políticas públicas, y
- 2) Cuando se perfila hacia la gobernanza, se fundamenta en la capacidad estratégica para movilizar los recursos en situaciones deseadas mediante la coordinación en red a nivel interinstitucional para integrar la profesionalización en el aparato gubernamental.

2.1.5. Evaluación del Desempeño

La evaluación del personal permite dar seguimiento al desempeño de las actividades, asegurando que su labor se realice apegada a los principios institucionales y con altos estándares de calidad. De igual forma permite tomar acciones correctivas cuando el servidor público tiene desempeños inadecuados. La evaluación es un elemento esencial para lograr la profesionalización, pues obliga al personal a la constante actualización y capacitación.³⁹

Con el objeto de asegurar que las mejores mujeres y hombres, los más profesionales, contribuyan a la consecución de resultados institucionales este subsistema establece los siguientes mecanismos:

³⁹ Guerrero Omar, *la formación profesional...*p..29.

Evaluación de las competencias individuales al menos cada cinco años. (Condición de despido sin responsabilidad para la Administración Pública Federal si no se acredita la evaluación en dos eventos consecutivos).

Evaluación de resultados a nivel institucional, por unidad administrativa o grupos de función de metas concertadas. (Condición para aplicación de pago extraordinario).

El Subsistema de Evaluación del Desempeño, tiene como propósito evaluar cuantitativa y cualitativamente la labor de los servidores públicos de carrera, así como su aportación al cumplimiento de las metas institucionales de la dependencia. De los resultados de dichas evaluaciones se pueden desprender estímulos al desempeño destacado, así como la separación del cargo, cuando en dos evaluaciones, un servidor de carrera no obtuviera resultados satisfactorios.

Tiene como objetivos evaluar la operación del sistema así como diseñar los mecanismos de control para asegurar la operación y cumplimiento del sistema en general. La Ley prevé la integración de Comités Técnicos de Profesionalización en cada dependencia u órgano desconcentrado.

Estarán presididos por el Oficial Mayor o su equivalente, un funcionario de carrera representante del área de Recursos Humanos de la dependencia y un representante de la Secretaría de la Función Pública. Entre las atribuciones que tienen dichos Comités están las relativas a definir los programas de capacitación, diseñar y aplicar de acuerdo a lo que establezca el Reglamento y la Secretaría de la Función Pública los métodos de evaluación del desempeño, aprobar los cargos que por excepción

sean de libre designación y realizar estudios y propuestas para la mejor operación de los subsistemas.

2.1.6. Reubicación y Separación

Este subsistema operará con base en el principio de respeto a las personas que integran el servicio público; se contemplan causales y mecanismos específicos de separación y, en su caso, de reubicación en un marco de transparencia.

Establece las causas por las cuales deja de surtir efectos el nombramiento de un servidor profesional de carrera, sin responsabilidad para las dependencias. Las causas que establece la Ley de separación del cargo son: la renuncia; la defunción del servidor público de carrera; la sentencia firme que imponga al servidor público una pena privativa de la libertad; el incumplimiento reiterado e injustificado de sus obligaciones; el hacerse acreedor a una sanción administrativa que implique separación del servicio o reincidencia, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas; no aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o su segunda evaluación del desempeño; o cuando el resultado de dicha evaluación sea deficiente.

Como medios de defensa, la Ley sólo prevé un recurso administrativo denominado de revocación que es procedente para impugnar las resoluciones que recaigan en los procedimientos de selección. Podría reglamentarse otro recurso para regular la atribución que la ley otorga a la Secretaría de la Función Pública para resolver las inconformidades que deriven de la operación del sistema. Finalmente, la ley establece que las controversias de carácter laboral derivadas de la aplicación de

esta ley serán competencia del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y aquellas diferencias de carácter administrativo deberán conocerse por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

2.3. Puntos favorables del Servicio Profesional de Carrera

El contexto de las instituciones públicas en general tiende a travesar tendencias de transformación. El Servicio Profesional de Carrera ha intentado generar confianza entre los aspirantes a funcionarios en las vacantes a concursar, aunque uno todavía se puede encontrar con favoritismo, omisión y violación a la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal

Si bien la Ley propone la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública, con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad, la realidad es que hay prácticas contrarias. Por ende, la búsqueda de un entorno óptimo para las instituciones e implementar el Sistema de Profesionalización, tiene que ser revisado ampliamente.

El servicio profesional planteó la preparación de profesiones y la formación del funcionario, para la especialización laboral en el ámbito de las instituciones públicas, donde las habilidades y destrezas para el desempeño se inscribieran en la sociedad. Así que la naturaleza de la administración pública ha sido el objeto de cambios a partir de la *Reforma del Estado*, modernizándose. El nuevo perfil del Estado democrático en concordancia con las circunstancias económicas, políticas y sociales que imperan en el mundo por la globalización, ha transformado notoriamente la capacidad de administrar.

La formación del servidor público se ha modificado con un nuevo estilo de administrar, poniendo énfasis en el carácter técnico, instrumental y en el desarrollo de habilidades gerenciales para potenciar la capacidad de respuesta: “lo nuevo en la sociedad de la información, el conocimiento, la tecnología y los campos profesionales, no se reduce al monto de saber actualizados. Lo nuevo está relacionado con los modos como se produce, circula y se transfiere el conocimiento a la estructura del mundo del trabajo.”⁴⁰ En la era de la globalización el Estado también ha entrado al mercado laboral en el que tiene que dar un servicio al cliente profesional, sólo que en este caso, es el servicio de atención al ciudadano.

Dentro de los avances más importantes está el de dar difusión por primera vez en la historia de la Administración Pública Federal, a convocatorias públicas para la ocupación de sus plazas vacantes. Ya que anteriormente las plazas de confianza eran otorgadas a gente conocida o recomendada que en ocasiones no podía tener las aptitudes o conocimientos para ocupar dichas responsabilidades.

De ahí de la importancia, de que las vacantes del Servicio Profesional de Carrera sean conocidas por la población en general, y pueda participar cumpliendo los requisitos cualquier persona interesada en ser servidor público.

El Sistema de Servicio Profesional de Carrera comprende los puestos de Enlace a Director General, incluyendo los niveles de adjunto, homólogo o cualquier otro equivalente en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada. Se otorga el nombramiento de Servidor Público de Carrera a aquella persona que

⁴⁰ López Zavala Rodrigo (coord.), *Huellas de la Profesionalidad*, México, Plaza y Valdés Editores, 2008, pp. 21-23.

resulte ganador de un concurso de selección, o bien a los servidores públicos de libre designación que se encuentren ocupando puestos del Sistema, mediante alguno de los siguientes procedimientos:

- Concluir su proceso de certificación de ingreso, con base en las reglas vigentes al momento en que lo iniciaron.
- Acreditar el resultado satisfactorio en por lo menos una evaluación anual de desempeño, así como la aprobación de las evaluaciones en desarrollo administrativo y calidad.
- Resultar ganador en el concurso del puesto que ocupa.

Los servidores públicos de carrera se clasifican en:

1. Eventuales:

- a) Los de primer nivel de ingreso que se encuentran en su primer año de desempeño.
- b) Los nombrados con motivo de los casos excepcionales.
- c) Los que ocupen temporalmente un puesto del Sistema.

2. Titulares:

- a) Los que ingresan al Sistema mediante concurso público y abierto.
- b) Los que ingresan al Sistema al acreditar cumplir los requisitos y las evaluaciones que se hayan establecido para ese propósito.

La ampliación de las perspectivas laborales de los servidores públicos, así como de egresados universitarios y de la ciudadanía en general, por el hecho de poder ingresar a la Administración Pública mediante convocatorias públicas.

2.4. Puntos de tensión del Servicio Profesional de Carrera

Dentro del Servicio Profesional de Carrera se observa todavía la centralización de los procesos administrativos, en virtud de que esto impide que las unidades administrativas tomen sus propias decisiones y tengan que realizar consultas para llevar a cabo sus proyectos administrativos.

“Un punto es la aparente desconfianza mutua, que tiene que ver con el supuesto mal manejo de los concursos que puedan hacer las dependencias al contar con el control absoluto de ellos. Se carece de un catálogo general de puestos en el que se concentra la totalidad de los puestos descritos de la APF centralizada. Su ausencia permitió que de manera temporal y sin criterios generales, ni supervisión previa, las áreas de recursos humanos estuvieran diseñando los perfiles de puestos para las convocatorias con el enorme riesgo y la posible sospecha de que el perfil se hubiera realizado con las características de la persona que estaba ocupando el cargo en esos momentos. Además, la actividad aún no se ha terminado, apenas está a la mitad del proceso de descripción de puestos, a pesar de que el sistema empezó hace varios años”. “En cuanto a la parte de la implementación, se identifica la ausencia de estructuras tipo, para las áreas de recursos humanos, por lo que

prevalece la existencia de estructuras diversas con diferente y distinto potencial de capacitación para hacer frente a la operación de los 7 subsistemas que prevé la ley.”⁴¹

También es importante precisar que los trabajadores que pretenden ocupar una plaza dentro del Servicio Profesional de Carrera tienen muchas veces el visto bueno de sus superiores para participar en los concursos, y ocurre que el jefe inmediato de la plaza vacante ya tiene sus propios candidatos, por lo que éste es sólo un trámite porque ya estaba elegido al ganador del concurso.

⁴¹ Martínez, Rafael, 2006, “Alcances y resultados del Servicio Profesional de Carrera en México”, Revista Gestión y Política Pública, México, Volumen XV, 2o ed., p. 473.

CAPITULO III

ANÁLISIS SOBRE LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA

Durante muchas décadas ha existido en México un estereotipo de burócrata, cuyo trabajo es insuficiente y deficiente, provocando una mala reputación de los gobiernos en turno, como las instituciones que lo integran. Por ello, el impacto de la aplicación del modelo de profesionalización para el desempeño de las instituciones públicas en el país sería positivo, si el servicio público direcciona las transformaciones de la administración pública en relación con las necesidades sociales.

El servidor público no es un elemento en la tramitología administrativa, es un estrategia en la vida pública que se encarga de enlazar en forma inteligente el Estado con los ciudadanos, por ello, tiene una gran responsabilidad en la organización.

Por otra parte, la formación profesional es un factor que promueve la modernización, el cambio y acredita la calidad en las instituciones, coadyuva a direccionar los objetivos públicos bajo criterios de eficiencia, eficacia, economía y evaluación para afrontar la diversidad de problemas que acechan a la sociedad. Entonces, es una condición para fortalecer la legitimidad, la normatividad y las acciones del Estado para regular, dirigir y coordinar las relaciones con la sociedad mediante instituciones estables, sólidas, confiables y receptivas que se consolidan en la descentralización político-administrativa.

Una de las grandes ventajas o implicaciones de un buen funcionamiento gubernamental se traducen en un sistema económico estable, hay que recordar que de acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo, “hay una relación entre el desarrollo económico y la calidad del proceso de gobierno”⁴², así que de un buen sistema de profesionalización dependerá el grado de desarrollo económico de un país, la legitimidad y eficacia del Estado, por consecuencia la consolidación de la democracia.

Las implicaciones son muchas y variadas, también se encuentran las grandes transformaciones en la administración pública, orientada a la calidad y la eficiencia de los servicios públicos, generando un valor agregado, intangible, que se sustenta en las políticas de desarrollo social.

Un buen servicio profesional también contribuye para que las reformas institucionales se consoliden en el ejercicio público con procedimientos operativos democráticos y transparentes, pues puede ser considerado como una pieza clave para la gobernabilidad democrática de las sociedades, para la buena gestión pública así como para modernizar y profesionalizar la administración pública.

Los servicios profesionales en la administración pública son un fenómeno que implica una enorme complejidad al momento de diseñar, administrar, institucionalizar y reformar los sistemas, relacionado con la especialización de los servicios, la cultura organizacional, las tradiciones, las restricciones institucionales

⁴² Echebarría Koldo, “Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina,” en *Red de Gestión y Transparencia de la política pública*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2006, pp. vii-viii.

la madurez de la burocracia organizacional, la organización y funcionamiento administrativo, el apoyo tecnológico, la escases de los recursos, la gestión de los recursos humanos y la acelerada transformación de la sociedad.⁴³

Todo esto viene de la mano de la profesionalización, sin embargo, partiendo del análisis realizado, se detecta que a la hora de la instrumentación, la ley del Servicio Profesional de Carrera presenta un sinnúmero de fallas evidentes, las cuales se mencionan a continuación

3.1. La Capacitación del personal como medida indispensable

La Ley del Servicio Profesional de Carrera debería considerar otros aspectos: como contar con personal capacitado por instituciones educación superior para brindar mejores servicios públicos con calidad y profesionalismo.

Llevar a cabo una permanente capacitación y actualización profesional. Es decir, que la letra se traduzca en programas continuos en favor del personal del servicio.

Dar oportunidad de intercambios de recursos humanos con el sector público, privado y con gobiernos estatales y municipales, para el reforzamiento de conocimientos y habilidades.

⁴³ Dussauge Laguna, Mauricio I., “De la profesionalización administrativa a la profesionalización de los estudios sobre servicios civiles”, en *Revista Profesional de Carrera*, núm. 7, México, 2007, p. 4.

El Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública debe tener la participación activa de los sectores de la sociedad directamente involucrados e interesados, y debería tener entre otras, las siguientes características:

- Sería importante que funcionara como un instrumento para dar oportunidad a que los trabajadores se proyecten a niveles superiores dentro de la Administración Pública. La calificación profesional de los servidores públicos sería como condición para el desarrollo y eficiencia.
- Debe concebirse también como una estrategia fundamental, que permita modernizar los sistemas de administración de personal.

3.2. La falta de Tabulador salarial en la Ley del Servicio Profesional de Carrera como factor de inhibición del desarrollo del personal

La Ley del Servicio Profesional de Carrera debería establecer un tabulador salarial, a fin de que realmente cumpla su objetivo de atraer y retener a un personal altamente capacitado, es indispensable contar con un nivel de sueldo, compensaciones y prestaciones competitivas. No es posible aspirar a un personal calificado, capaz y honesto sin un adecuado nivel de retribuciones.

En virtud de que la Ley del Servicio Profesional de Carrera no contempla aumentos salariales a los integrantes del sistema, ya que faltó establecer un tabulador.

Cabe destacar que las reformas efectuadas en 2000 y en 2005 a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de la Administración Pública Federal, cuyo Artículo 65, Fracción XII, obligaba a la Administración Pública Federal, tanto del sector público central como paraestatal, a que los beneficios económicos y las demás prestaciones derivadas de los contratos colectivos y condiciones generales de trabajo del Gobierno federal no se harían extensivas en favor de los servidores públicos de mandos medios, superiores y personal de enlace, lo cual también afecta a los Servidores Públicos de Carrera, y que estuvieron vigentes hasta el 2013.

Esta disposición imponía a los titulares de las dependencias que se rigen por los apartados A y B del Artículo 123 Constitucional, lo cual incluye secretarías de Estado, organismos descentralizados, desconcentrados, empresas paraestatales, banca de desarrollo y universidades autónomas, que realizaran las acciones necesarias para que quedaran excluidos de los beneficios laborales que perciben los trabajadores en general.

Hasta 2014, los mandos medios que también forman parte del Servicio Profesional de Carrera recibirán un incremento salarial, que determinará la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, hasta el momento se especula que será del 3.9 por ciento, lo cual es insuficiente por el rezago salarial que desde 2002 afecta a los servidores públicos comprendidos en esos rangos del gobierno federal.

Las reformas de austeridad de 2000 y 2005 citadas anteriormente violan el principio de extensibilidad contenido supletoriamente en el Artículo 396 de la Ley Federal del Trabajo reformada el 30 de noviembre de 2012, el cual ordena que las estipulaciones de los contratos colectivos de trabajo (CCT) deban ampliarse a todas las personas que trabajen en la empresa, aunque no sean miembros del sindicato.

Asimismo, violenta el Artículo 184 de la Ley Federal del Trabajo, el cual prevé que las condiciones de trabajo contenidas en los CCT se harán extensivas al personal de confianza, salvo disposición expresa pactada con el gremio. La regla general es que opere un principio de igualdad en las condiciones de trabajo, y solo excepcionalmente podrá operar una limitación a este derecho. Lo lesivo de la reforma es que otorga carácter de confianza a quien no lo es, suprime derechos sobre la base de la discrecionalidad y rompe con el principio general de igualdad; por lo que una ley fiscal desplaza a la laboral.

3.3. La Necesidad de contar con autonomía en la evaluación del proceso de ingreso al Servicio Profesional de Carrera.

Los ingresos al deberían ser avalados por instancias externas a la APF ya que un punto importante que debe evaluarse es la estricta selección del personal que desea ingresar a la Administración Pública, y que cumpla con los requisitos que la propia ley exija, con lo que inmediatamente se contara con personal más calificado.

Es decir, debe darse más transparencia a los resultados de las convocatorias de las vacantes del servicio público, además de que podrían participar instituciones como

la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Instituto Politécnico Nacional (IPN), y el Centro de Investigación y Docencia Económica A.C. (CIDE), en la revisión de los exámenes y los expedientes del personal que ingresará al Servicio Profesional de Carrera para que se dé verdaderamente en un ámbito de completa transparencia.

El concurso de oposición tendría que ser la vía primordial de acceso al servicio, es decir, un conjunto de procedimientos que aseguran la selección de los mejores aspirantes para ocupar plazas vacantes de cargos o puestos exclusivos del Servicio. A través del concurso de oposición se pretende seleccionar a los hombres y mujeres con los conocimientos, capacidades y aptitudes necesarias para desempeñar el servicio público.

En principio se deberían establecer los siguientes criterios de selección:

Las entrevistas a los candidatos deberían ser hechas por instancias externas al Gobierno Federal para que puedan ser imparciales. Para que ocupe la vacante quien obtenga los resultados más altos de los exámenes técnicos y psicológicos aplicados.

3.4 La evaluación dentro del Servicio Profesional de Carrera

La evaluación del personal que ya labora en las distintas áreas del Servicio Público, pues se deberá garantizar la estabilidad laboral a todos los servidores públicos que tengan buenos índices de productividad, relacionada con los resultados del trabajo desempeñado y el cumplimiento metas y objetivos planeados.

Los servidores públicos que tengan bajos niveles de productividad se les capacitarán para que los alcancen y tengan asegurada su estabilidad laboral.

En el sistema permanente de capacitación, se deberá tomar en cuenta los requerimientos específicos para cada área de trabajo y estándares generales para cargos similares en otras áreas.

Por colocar un ejemplo en este sentido: tenemos al Instituto Nacional Electoral, en su tiempo IFE, quien aplica a los miembros del Servicio profesional dos tipos de evaluación: una académica y otra funcional. En la primera, se pretenden medir el aprovechamiento o conocimientos teóricos adquiridos a través del Programa de Formación y Desarrollo. En la evaluación funcional o de desempeño, lo que se valora es la actuación del funcionario durante un lapso de tiempo, que actualmente es de un año.

La escala de valoración es la siguiente:

- Desempeño inaceptable
- Desempeño regular
- Buen desempeño
- Muy buen desempeño
- Desempeño sobresaliente

En cada cédula de evaluación se plasman un número determinado de actividades que el servidor público deberá desempeñar y una serie de parámetros que permitirán al evaluador asignar una determinada calificación.

Es muy importante señalar, que para este proceso de evaluación las metas deberán cumplir con los principios de objetividad y certeza, por lo que el cumplimiento de las metas deberá ser materialmente posible, depender únicamente del servidor público evaluado y no de la actualización de condiciones fuera de su alcance, deberán ser medibles y sobre todo el evaluador deberá poder justificar una determinada calificación.

3.5 El Servicio Profesional de Carrera como estrategia para modernizar la administración de personal.

La institucionalidad del Servicio Profesional de Carrera debería de llevar aparejada una verdadera reingeniería de toda la Administración Pública Federal, porque el sistema actual se limita a un grupo muy reducido de servidores públicos, por lo cual se debería involucrar a los trabajadores de base y así verdaderamente modernizar la administración de recursos humanos.

“Este aspecto, además del tiempo en el servicio y calificación en el desempeño de las labores recomendadas, marcan las oportunidades de ascenso, lo que garantiza, por un lado la institucionalidad de los servidores públicos, su experiencia y la certidumbre de que ante cambios acelerados y novedosos, el ocupante del puesto, encontrara la mayor alternativa de solución y adaptación y por consecuencia, la continuidad en las funciones.”⁴⁴

⁴⁴ Armas, Raúl, “El Servicio Público de Carrera en la Función de Evaluación y Control; Antecedentes y Prospectiva”, Secretaría de la Contraloría, Control Gubernamental, México, no. 15, Enero-Junio 1999, pp. 253-256.

Creo que el mayor reto del Gobierno Federal debería ser un Servicio Profesional de Carrera con procesos más transparentes, con el objeto de atraer a profesionistas talentosos que aporten sus conocimientos a la Administración Pública Federal, y esto traiga beneficios para la ciudadanía y verdaderamente sirva para cumplir su objetivo de modernizar la administración del personal gubernamental.

3.6. El Servicio Profesional de Carrera en estados y municipios

En los últimos años, como consecuencia del paulatino fortalecimiento del federalismo y de los avances en el proceso de descentralización, los estados y, en menor medida, los municipios han obtenido mayores atribuciones y responsabilidades. Estas instancias gubernamentales han obtenido, en consecuencia, mayores recursos para cumplir con sus responsabilidades.

Por otra parte, para que los órganos de control puedan desarrollar sus funciones, es un requisito casi indispensable que gocen de cierta autonomía de los órganos controlados. De lo contrario, cualquier relación de subordinación o de sujeción podría pervertir la tarea fiscalizadora que realizan. Así, cuando los organismos de control son razonablemente autónomos, están en mejores posibilidades de establecer sistemas de carrera, ya los puestos no son parte del botín político y sus funciones no dependen de voluntades, sino de reglas. De esta forma, es posible advertir que los órganos de control son un terreno propicio para el establecimiento de Servicios Profesionales de Carrera.

3.7 Sanciones en el Servicio Profesional de Carrera

Debe diseñarse un sistema que permita el desarrollo de una carrera de largo plazo para los funcionarios que se mantengan dentro de los estándares exigidos. Sin embargo; es indispensable evitar que un funcionario esté permanentemente buscando acceder a una plaza superior, porque, inevitablemente, el ascenso dentro de la pirámide jerárquica es limitado, lo que genera sentimientos de frustración. Por lo que conviene complementar la posibilidad de ascensos en la escala jerárquica con lo que se ha llamado carrera horizontal, esto es, un mecanismo por medio del cual un funcionario pueda tener acceso a mayor reconocimiento y retribución, con base en su mérito y buen desempeño, sin tener que ascender de puesto necesariamente.

Finalmente, uno de los desarrollos más importantes de los sistemas de carrera se refiere a que se cuente con un mecanismo de sanción transparente y justo, pero que evite que se confunda la estabilidad en el empleo (característica de los sistemas de carrera) con la inamovilidad (característica de las viejas burocracias).

Que exista la posibilidad, mediante procedimientos legales y claramente establecidos, de sancionar o, en caso necesario, remover a los funcionarios que no cumplan con sus obligaciones o que incurran en infracciones legales.

“Es necesario, por una parte, estar conscientes de los costos que implica y de los problemas que un mal diseño puede generar. Por otra parte, lo más importante es diseñar servicios profesionales que se adecúen apropiadamente a las

características, las necesidades y la misión de cada institución. No hay fórmulas generales aunque sí lo que se han llamado mejores prácticas, como las descritas en este artículo. En todo caso, un buen servicio requiere un compromiso político, recursos económicos y habilidades administrativas y de gestión”⁴⁵

Es fundamental considero que con el cambio de partido político en el Gobierno Federal se continúe y perfeccione el Servicio Profesional de Carrera, para que realmente cumpla con su función de mejorar el servicio público en la APF y también los servidores públicos sean beneficiados con las mejoras de necesita el programa.

“También, es urgente perfeccionar un sistema permanente de capacitación, el que tendrá como líneas generales, capacitar para que se alcancen los niveles adecuados de productividad y promover la movilidad horizontal y sobre todo un permanente sistema de evaluación de resultados tomando en cuenta: Indicadores de desempeño y estándares de productividad. Por todo lo anterior, es necesario el fortalecimiento del Servicio Civil de Carrera, ya que es el fundamento de la eficiencia de la administración pública”⁴⁶

Actualmente la capacitación a los Servidores Públicos de Carrera se nos otorga en base a un catálogo de cursos que nos da a conocer el área de Recursos Humanos,

⁴⁵ Méndez, José, “Servicios Civiles en los Órganos de Control, Secretaría de la Contraloría, Control Gubernamental: El Servicio Público de Carrera en los Órganos de Control Estatales y Municipales”, México, no. 15, enero-junio 1999, pp. 36-42.

⁴⁶ Flerrera, Agustín, “La Eficiencia de la Administración Pública: Fundamento del Servicio Civil de Carrera”, Secretaría de la Contraloría, Control Gubernamental: El Servicio Público de Carrera en los Órganos de Control Estatales y Municipales, México, no. 15, enero-junio 1999, pp. 179-187.

quien contrata a empresas privadas para impartirnos de manera obligatoria 2 cursos al año de 20 horas cada uno, con temas como Cultura de la Legalidad, Redacción, Equidad y Género, Administración del Tiempo, Ética y Valores, etc. los cuales realmente no dan un valor agregado al servidor público, porque no hace un diagnóstico previo del trabajador, ni se toma en cuenta sus necesidades reales de capacitación.

El servidor público tiene obligación de acreditarlos con un puntaje de 80, y cumplir con el requisito de acreditar las 40 horas de capacitación exigidas en la Ley del Servicio Profesional de Carrera.

3.8 Avances en el Servicio Profesional de Carrera: los informes de la Auditoría Superior de la Federación.

A continuación se muestran hallazgos obtenidos a partir del análisis realizado a los resultados del informe de la cuenta pública para dos periodos, donde se puede observar la implantación parcial del Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Federal Centralizada.

3.8.1. Resultados del informe de la cuenta pública 2011 de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de octubre de 2011.

El marco legal en la materia no generalizó la obligación de instrumentar el Servicio Profesional de Carrera en los organismos descentralizados y entidades del sector paraestatal, el Poder Legislativo y Judicial Federal y los órganos constitucionalmente autónomos.

En cuanto al Servicio Profesional de Carrera los diagnósticos de la cuenta pública 2011 de la Auditoría Superior de la Federación, dada a conocer el 10 de octubre de 2011, muestran que en el periodo de 2004 a 2011 no se logró la profesionalización del servicio público y por consiguiente, su estabilidad y seguridad de permanencia en el empleo, lo que ha incidido en el rendimiento de las estructuras orgánicas de la Administración Pública Federal.

En los 7 años de 2004 a 2011, la Administración Pública Federal incremento su plantilla laboral, no así el personal asimilado por el Servicio Profesional de Carrera.

De acuerdo con el informe de la cuenta pública de la Auditoría Superior de la Federación, publicada en el diario Oficial de la Federación el 10 de octubre de 2011, en el año 2004 cuando arranco el programa del Servicio Profesional de Carrera, la Administración Pública Federal tenía una plantilla de 1 millón 312 mil 809 servidores públicos de los cuales apenas 30 mil 281 formaban parte del Servicio Profesional de Carrera.

En el referido informe de la cuenta Pública 2011 de la Auditoría Superior de la Federación, se da a conocer que para 2011, la plantilla creció 1 millón 617 mil 112 trabajadores, de los cuales sólo 29 mil 711 pertenecen al Servicio Profesional de Carrera.

Lo anterior, muestra que en contraste con el crecimiento de la plantilla de personal, la cobertura del Servicio Profesional de Carrera disminuyó concluyó la Auditoría Superior de la Federación.

3.8.2. Resultados del informe de la Auditoría Superior de la Federación de la fiscalización de la cuenta pública 2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de Febrero de 2014.

En este informe, la Auditoría Superior de la Federación establece que el Servicio Profesional de Carrera⁴⁷ es un elemento clave para la profesionalización de los servidores públicos, que su intención es fomentar la eficiencia y eficacia de la

⁴⁷ Auditoría Superior de la Federación. “Informe del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública 2012”, México, febrero de 2014, <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/indice.htm>

gestión pública, lo que se puede traducir en una mejora en los servicios que se ofrecen a la ciudadanía, reduciendo la opacidad y posibles prácticas de corrupción. Este servicio permite administrar los recursos humanos de las instituciones sujetas a la Ley del Servicio Profesional de Carrera y garantizar su ingreso, desarrollo y permanencia en la APF mediante el mérito y la igualdad de oportunidades; en un marco de transparencia y legalidad. El cual fue publicado el 10 de febrero de 2014 en la página electrónica de la Auditoría Superior de la Federación.

Por ello, en 2003 se promulgó la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, cuyo propósito fue establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, y con la modificación al Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública en ese año, le otorgaron las facultades para coordinar la implantación de dicho servicio.

Sin embargo, en la ley no se estableció un mandato expreso para que los organismos descentralizados y las entidades del sector paraestatal implementen el Servicio Profesional de Carrera.

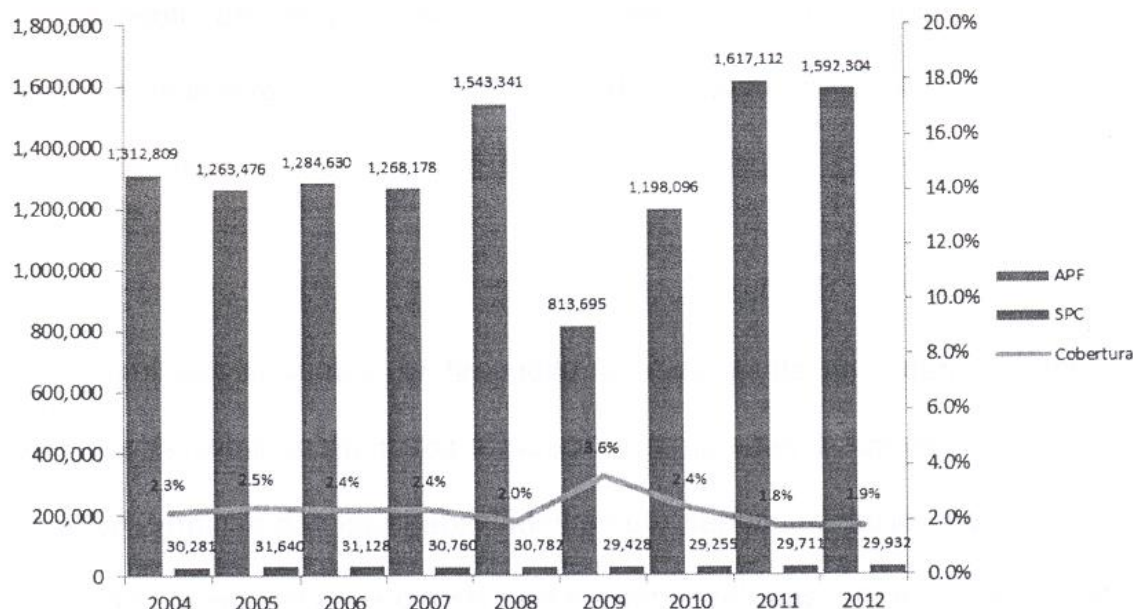
De acuerdo con lo establecido en el artículo cuarto transitorio de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, el sistema debió operar en su totalidad en un periodo que no excediera de tres años a partir de la entrada en vigencia de la ley, por lo que la plena operación del servicio debió lograrse en 2006, situación que no se concretó, debido a que el Sistema todavía continúa en fase de consolidación en la instrumentación de planes individuales de carrera y

trayectorias de ascenso y promoción, así como la instauración de metas e indicadores para evaluar el propio sistema, en su esquema de evaluación y control.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se señala la estrategia 4.3, que consiste en “Profesionalizar el servicio público para mejorar el rendimiento de las estructuras orgánicas de la Administración Pública Federal”, donde se establece que para mejorar el Servicio Profesional de Carrera se requiere de criterios, metodologías y herramientas de evaluación y operación que sean ágiles, transparentes, sólidas, flexibles, descentralizadas y aceptadas por las dependencias.

Con la revisión de la información del Registro Único de Servidores Públicos (RUSP) de la SFP, del reporte “Universo de servidores públicos de la Administración Pública Federal” y de los Informes de Labores de la dependencia, se identificó el total de Servidores públicos de la APF y los incorporados al SPC del periodo de 2004 a 2012⁴⁸, con lo cual se determinó el porcentaje de cobertura del SPC, como se muestra en la gráfica siguiente:

⁴⁸ Auditoría Superior de la Federación, “Informe del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública 2012”, México, febrero de 2014. <http://www.asf.gob.mx/Trans/informes/IR2011i/indice.htm>



Fuente: Auditoría Superior de la Federación, “Informe del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública 2012”, México, febrero de 2014.

Cifras al cierre de cada año, y a octubre para 2012. Las cifras del total de servidores públicos corresponden a los registros de la Secretaría de la función Pública con base en los reportes que les remiten las dependencias y entidades, por lo cual pueden ser incompletas.

En 2004, año en que empezó la operación el SPC, la APF tenía una plantilla de 1 millón 312,809 servidores públicos de los cuales 30,281 (2.3%) formaba parte del SPC; en 2012, la plantilla ascendió a 1 millón 592,304 servidores públicos de los cuales 29,932 pertenecían al servicio (1.9%).

Asimismo, en las auditorías practicadas por la Auditoría Superior de la Federación se identificó que la SFP no diseñó, ni instrumentó indicadores para medir y evaluar el cumplimiento de los principios rectores del SPC, consistentes en legalidad,

eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género.

Sin embargo los resultados de la Auditoría Superior de la Federación del 2012 señalan que la fiscalización de los servicios profesionales de carrera en el Gobierno Federal ha permitido detectar debilidades en el diseño y operación de los servicios, tales como deficiencias en la difusión de las convocatorias, por lo que no se atraen a todos los aspirantes potenciales; complejidad y falta de criterios claros en el proceso de selección, lo que aumenta la posibilidad de discrecionalidad y da menos certeza a los aspirantes; el marco normativo no regula con claridad el procedimiento administrativo para presentar inconformidades a causa de las evaluaciones del desempeño; carece de un número fehaciente de plazas reservadas al Servicio Profesional de Carrera, lo que minimiza los incentivos para que los servidores públicos opten por el esquema de carrera profesional.⁴⁹

Al respecto, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), como acción prioritaria de su encomienda y con una visión institucional, ha adoptado la línea estratégica de fomentar el desarrollo del Servicio Profesional de Carrera en el Gobierno Federal, promover la eficiencia y la eficacia de la acción pública, y la implantación de mejores prácticas gubernamentales.

⁴⁹ Auditoría Superior de la Federación. “Informe del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública 2012”, México, febrero de 2014. <http://www.asf.gob.mx/Trans/informes/IR2012i/indice.htm>

Creo que la participación de la ASF en la revisión y mejoras del Servicio Profesional de Carrera es fundamental en los cambios y modificaciones que necesita el sistema para realmente convertirse en un instrumento donde los procesos sean transparentes y cumpla con su papel de ocupar a los servidores públicos más capaces para ocupar una plaza dentro de la Administración Pública Federal.

De esta manera ha sido puntual la revisión de la Auditoría Superior de la Federación (2000-2012) a la implementación de este sistema en la administración pública, como se muestra a continuación.

| SERVICIOS DE CARRERA FISCALIZADOS CUENTA PÚBLICA 2000-2012 | | | |
|---|----------------|-------------------------------------|---|
| DENOMINACIÓN | CUENTA PÚBLICA | ÁMBITO | DEPENDENCIA O ENTIDAD |
| Servicio Exterior Mexicano | 2000 | Poder Ejecutivo | Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) |
| Servicio Profesional Electoral | 2000 | Órgano Constitucionalmente Autónomo | Instituto Federal Electoral (IFE) |
| Servicio Profesional de Carrera Jurisdiccional | 2008 | Organismos Autónomos | Tribunales Agrarios |
| Sistema de Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública | 2010 | Poder Ejecutivo | Secretaría de la Función Pública. (SFP) |
| Carrera Policial | 2011 | Poder Ejecutivo | Policía Federal (PF) |

| | | | |
|-----------------------------------|------|-----------------|---|
| Carrera ministerial y pericial | 2011 | Poder Ejecutivo | Procuraduría General de la República (PGR) |
|-----------------------------------|------|-----------------|---|

| | | | |
|---|-------------|-----------------|--|
| Servicio Fiscal de Carrera | 2001 y 2005 | Poder Ejecutivo | Servicio de Administración Tributaria |
| Sistema Integral de Profesionalización del INEGI | 2001 | Poder Ejecutivo | Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) |
| Servicio Civil de Carrera del Instituto Federal de Defensoría Pública | 2001 | Poder Judicial | Consejo de la Judicatura Federal (CJF) |
| Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal | 2002 | Poder Ejecutivo | Procuraduría General de la República (PGR) |
| Servicio Profesional Agrario | 2003 | Poder Ejecutivo | Procuraduría Agraria |
| Servicio Civil de Carrera Policial | 2004 | Poder Ejecutivo | Policía Federal (PF) |
| Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública | 2005 | Poder Ejecutivo | Secretaría de la Función Pública (SFP) |
| Sistema de Carrera Judicial | 2006 | Poder Judicial | Consejo de la Judicatura Federal (CJF) |
| Auditoría de Desempeño al Programa de Carrera Magisterial | 2007 | Poder Ejecutivo | Secretaría de Educación Pública (SEP) |

Fuente: Auditoría Superior de la Federación, “Informe del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública 2012”

Con motivo de las auditorías realizadas al SPC, se identificó, en términos generales, que éstos se encuentran en su fase de implementación, y tuvieron observaciones fundamentalmente en los procesos de ingreso y capacitación, y que no se ha logrado el diseño de la formación profesional de los servidores públicos y la evaluación del desempeño.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal ⁵⁰se publicó 31 años después de planteada la necesidad de profesionalizar el servicio público en 1983; sin embargo, ésta no estableció un mandato expreso para que los organismos descentralizados y las entidades del sector paraestatal de la APF implementen el SPC; asimismo, aun cuando el Servicio Profesional de Carrera (SPC) debió operar en su totalidad en 2006, todavía continúa en fase de consolidación.

Por otra parte, la cobertura del SPC respecto del total de servidores públicos de la APF disminuyó en 0.4 puntos porcentuales, al pasar de 2.3% en 2004 a 1.9% en 2012.

⁵⁰ Información proporcionada por la SFP con las “Fichas de línea de acción” del “Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción, 2008-2012”, Secretaría de la Función Pública, 2012.

3.9. El impacto de la profesionalización en México:

El servicio profesional ha sido muy relevante en la transición a la democracia, asimismo, ha fortalecido la estructura del gubernamental permitiéndole cada vez mayor capacidad organizativa de los procesos y reforzado la estructura administrativa.

Aún existen aspectos que, indudablemente, debe mejorar, pero se puede señalar que ha tenido avances significativos en cuanto a su desempeño, tiene muchos más retos en el tópico de la vigilancia del cumplimiento de la ley.

Lo que parece contundente, es que el fortalecimiento del servicio profesional sin lugar a dudas seguirá contribuyendo para la consecución de los objetivos de la APF, brindando el ambiente para desarrollar las responsabilidades propias de cada organismo, asegurando la transparencia y legalidad.

El argumento de este trabajo, si bien no es concluyente respecto del problema, sí mostró que la viabilidad del modelo de profesionalización de la APF, tiene bases sólidas, hay que trabajar en que se reflejan en los hechos. Ya que cuando, en los hechos concretos algo ha tenido resultados positivos y satisfactorios, puede ser un modelo orientador para otras instituciones.

El desarrollo de un servicio profesional de carrera con excelencia, será posible en la medida que la estructura y la normatividad que la rige permita que la democracia avance y se logren cambios en la forma en que se relaciona el poder con la una ciudadanía.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

1.- Considero que la escasa experiencia que se ha acumulado en los años que lleva operando el sistema del Servicio Profesional de Carrera no permite llegar a conclusiones definitivas; sin embargo, se pueden apuntar algunos elementos respecto de la operación de los subsistemas que si pueden llegar a convertirse en limitantes para lograr un adecuado funcionamiento.

En el de ingreso, existen serias dudas sobre la pertinencia de los exámenes de medición de capacidades y de visión de Gobierno, puesto que en lugar de medir las habilidades de los candidatos se limitan a conocer sus impresiones sobre su trabajo. Pruebas que no ofrecen claros márgenes para discriminar información y menos aún para seleccionar a los mejores candidatos.

Por lo que se podrían realizar otro tipo de evaluaciones que resultaran más adecuadas para jerarquizar y seleccionar a los futuros servidores públicos. Uno de los problemas más importantes que los servicios profesionales de carrera intentan resolver es justamente evitar el favoritismo en la selección de los candidatos.

Sin embargo, de acuerdo a los resultados de 2012 de la Auditoría Superior de la Federación, la fiscalización de los servicios profesionales de carrera en el Gobierno Federal ha permitido detectar debilidades en el diseño y operación de los servicios, tales como deficiencias en la difusión de las convocatorias, por lo que no se atraen a todos los aspirantes potenciales; complejidad y falta de criterios claros en el proceso de selección, lo que aumenta la posibilidad de discrecionalidad y da menos certeza a los aspirantes.

2.- Por otra parte, su marco normativo no regula con claridad el procedimiento administrativo para presentar inconformidades a causa de las evaluaciones anuales del desempeño de los servidores públicos de carrera; carece de un número fehaciente de plazas reservadas al Servicio Profesional de Carrera, lo que minimiza los incentivos para que los servidores públicos que ya laboran dentro de la Administración Pública Federal opten por participar dentro del propio esquema del servicio, ya que los responsables del proceso tienen sus candidatos o pueden ser fácilmente inducidos por sus superiores jerárquicos, por lo que el proceso de selección debería ser realizado por una instancia externa, y más transparente con evaluaciones hechas por alguna institución educativa de prestigio que dé certeza con los resultados de la evaluación.

3.- Cabe destacar una importante aportación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera consistió en que el Gobierno Federal realiza la publicación de convocatorias públicas para la ocupación de las vacantes dentro de la Administración Pública Federal. La posibilidad de que por fin una parte de servidores públicos de confianza en funciones, que ingresen al Servicio Profesional de Carrera cumpliendo los requisitos, alcancen la estabilidad en el empleo que les otorga la ley, supuestamente los mantendría ajenos a los cambios políticos sexenales.

Otra ventaja es que ingresa a la Administración Pública personal nuevo, sin los supuestos vicios que aquejan al servidor público, lo que debe trascender en una administración de profesionales competentes, honestos, seguros de servir al Estado, y con espíritu de servicio público, para que su esfuerzo se refleje como utilidad colectiva de la nación.

4.- La profesionalización de los servidores públicos, abre la competencia para que sea el mérito y no lo circunstancial de las decisiones, lo que determine la calificación profesional y por tanto, el ingreso a la función pública. La equidad permitirá la obtención de ingresos acorde a las capacidades, garantizar el retiro digno y traerá como consecuencia una administración pública eficiente, honesta e imparcial.

5.- El Servicio Profesional de Carrera mantiene una cobertura mínima de servidores públicos con respecto al universo de trabajadores de la administración Pública Federal.

6.- Se carece de un catálogo general de puestos en el que se concentre la totalidad de los descritos de la Administración Pública Federal centralizada. Su ausencia permitió que de manera temporal y sin criterios generales, ni supervisión previa, las áreas de recursos humanos estuvieran diseñando los perfiles para las convocatorias con el enorme riesgo y la posibilidad de que éste se hubiera realizado con las características de la persona que estaba ocupando el cargo.

7.- Aún se está lejos de alcanzar un proceso de normalidad dentro del Servicio Profesional de Carrera, que signifique el pleno funcionamiento de las administraciones públicas, a partir de un supuesto entendimiento de los diferentes actores tanto internos como externos.

Lo importante es que la inserción de esta figura a la vida política, no ha sido fácil o sencilla. Sin lugar a dudas viene a trastocar intereses y como tal, contribuye a transformar la cultura política administrativa prevaleciente. Es un proceso de largo plazo, en el que están en juego muchas cosas que van desde formar personas, adoptar nuevo valores, hasta desarrollar herramientas nuevas que mejoren la gestión de los individuos, que, en su conjunto y en gran medida transformarán a la Administración Pública.

8.- Es evidente que hay áreas de la Administración Pública con niveles de desarrollo distintas. En algunas de ellas, organismos autónomos principalmente, se observa un progreso y han asumido el cambio con naturalidad y por lo tanto, precisamente en ellas se tendrá que centrar la atención como modelos orientadores.

Sin embargo, es una realidad de que la existencia de servicios profesionales de carrera en otras esferas de la administración pública no es garantía de que funcionen bien, y que dé lugar a que se esté hablando de dos espacios administrativos diferentes. Por esta razón, es importante que valore lo que está sucediendo a su alrededor, para aprender de las experiencias y se consolide lo ya existente.

Los retos por enfrentar, no son sencillos, los servicios profesionales no se culminan a partir de la promulgación de leyes, ni son normas jurídicas exclusivamente. Uno de ellos será el de institucionalizar órganos confiables e imparciales responsables de los concursos de ingresos, evaluación del desempeño y capacitación, tarea que no es menor en esta dinámica.

9.- Creo que el más recurrente defecto del sistema en la Administración Pública Federal Centralizada ha sido la discrecionalidad y parcialidad con la que los funcionarios responsables del programa han actuado al amparo del artículo 34 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal se ha abusado en la autorización de nombramientos temporales para ocupar un puesto, una vacante o una plaza de nueva creación por cualquier servidor público, sin necesidad de sujetarse al procedimiento de reclutamiento y selección al que se refiere la legislación. Lo que la ley establece como un caso de excepción se aplica de manera rutinaria y sistemática.

Los concursos se han caracterizado por un acentuado sesgo y manejo discrecional de la información y decisiones en beneficio de algún candidato previamente designado para ganar el concurso. Lo que lesiona los principios de reconocimiento del mérito y la competencia que sustenta la filosofía del sistema.

Ocurre que en la fase de la entrevista con los integrantes del comité de selección, en donde, si no gana el candidato elegido, éste declara desierto el concurso, y deja sin posibilidad alguna a los demás aspirantes al cargo.

En la práctica, prevalece el ingreso al servicio público federal vía el amiguismo, el compadrazgo, haciendo a un lado el principio de imparcialidad sugerido por la ley. Ha existido simulación en el proceso de selección e ingreso de nuevos servidores públicos.

Sigue habiendo una inexistencia de reconocimiento de méritos a los servidores públicos de carrera destacados para ocupar puestos de mayor jerarquía, con lo cual el principio de competencia por mérito, plasmado en la ley, se ha visto menospreciado.

También han afectado al sistema los cambios frecuentes del personal encargado de operar el sistema del Servicio Profesional de Carrera, lo que ha generado retrasos u omisiones en las gestiones administrativas de los servidores públicos.

10.- Cabe destacar que el procedimiento de selección de los aspirantes comprende las siguientes etapas:

- Revisión curricular.
- Examen de conocimientos.
- Evaluación de experiencia y valoración del mérito de los candidatos. (Cotejo Documental)
- Evaluaciones de habilidades
- Entrevistas y
- Determinación.

Durante las etapas de Entrevista y Determinación se reúne nuevamente el Comité Técnico de Selección para realizar las entrevistas a los candidatos finalistas, así como dar por concluido el proceso de selección. El cual es encabezado por el superior inmediato de la plaza vacante, quien junto con el comité resuelve al ganador del concurso. La Dirección General de Recursos Humanos informa a la Unidad Administrativa, con copia de conocimiento a la Dirección de Administración de Personal el resultado del concurso, sea desierto o con ganador.

Lo anterior deja en manos del comité técnico de selección la decisión más importante del proceso, lo cual insistimos debía ser realizado por una instancia externa, para que el proceso sea transparente, equitativo y lejos de las decisiones de los funcionarios de las dependencias.

11.-A pesar de lo establecido en la Ley del Servicio Profesional de Carrera los trabajadores certificados por el propio sistema, hemos sufrido con las decisiones de los funcionarios ya que nuestros jefes toman la determinación cuando existe una vacante en el área de quienes deben participar en los concursos para acceder a una plaza vacante,

12.- En mi experiencia profesional, es muy difícil ganar un concurso del Servicio Profesional de Carrera, primero porque son muy pocas las vacantes reales, y en segundo término porque con los cambios de funcionarios, éstos traen a su personal de confianza y para evitarse el concurso, aplican la excepción establecida en el artículo 34 de la propia ley.

13.- Considero que nuestro país tiene grandes problemas de fondo que impiden que las decisiones gubernamentales como la creación del Servicio Profesional de Carrera sea exitoso, porque al ser un programa limitado a unos niveles de plazas, y a que la decisión del jefe inmediato de la plaza vacante sea definitiva para elegir al ganador del concurso, no a los méritos o capacidades de los aspirantes, hace que este sistema tenga más desaciertos que logros.

Faltaría que se hiciera una reingeniería del sistema por instituciones externas al Gobierno Federal para que cumpliera con su intención de tener a mejores servidores públicos y no a un personal que ingresa por sus contactos y no por méritos propios.

14.- También hay que destacar que la Auditoría Superior de la Federación no ha dado a conocer hasta la fecha los resultados de la revisión del 2013 del Servicio Profesional de Carrera, por lo que no es posible saber lo sucedido con el cambio de Gobierno, porque en mi experiencia personal hubo despidos injustificados de trabajadores certificados, lo cual afecta la supuesta estabilidad laboral que debíamos de tener.

15- Consideró que sería importante incluir un capítulo en la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado sobre los derechos y obligaciones de los Trabajadores de Confianza, con el objeto de que se les brinde plena protección jurídica en el ejercicio de sus funciones y actividades.

GLOSARIO

| | |
|--|--------|
| Administración Pública Federal | APF |
| Ley del Servicio Profesional de Carrera | LSPC |
| Reglamento del Servicio Profesional de Carrera | RSPC |
| Auditoría Superior de la Federación | ASF |
| Ley Federal del Trabajo | LFT |
| Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado | LFTSE |
| Universidad Nacional Autónoma de México | UNAM |
| Ley Orgánica de la Administración Pública Federal | LOAPF |
| Instituto Politécnico Nacional | IPN |
| Centro de Investigación y Docencia Académica A. C. | CIDE |
| Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos | LFRASP |
| Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado | ISSSTE |
| Secretaría de la Función Pública | SFP |
| Poder Judicial Federal | PJF |
| Poder Judicial Federal del Distrito Federal | PJFDF |

Referencias:

Bibliográficas

Acosta, Miguel, *Administración General y Pública*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.

Chuayffet, Emilio, *Derecho Administrativo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983.

De la cueva, Mario, *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, 3ª ed., México, Porrúa, 1975.

Dror Yehezkel, *Enfrentando el futuro*, México, FCE, 1990.

Echebarría Koldo, "Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina," en *Red de Gestión y Transparencia de la política pública*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.

García, Sergio y Uribe, Erika, *Derechos de los Servidores Públicos*, México, UNAM, Instituto Nacional de Administración Pública, 2002.

Guerrero Omar, *El funcionario, el diplomático y el juez*, México, México, Universidad de Guanajuato-Instituto de Administración Pública de Guanajuato, INAP, Plaza y Valdés, 1999.

Guerrero, Omar. *La Formación Profesional de los Administradores Públicos en México*. México. Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, Universidad Autónoma del Estado de México y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1995.

Guerrero, Omar. *La ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Una apreciación administrativa*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2003.

Guerrero, Omar, *Teoría Administrativa de la Ciencia Política*, México, UNAM, 1982.

López Zavala Rodrigo (coord.), *Huellas de la Profesionalidad*, México, Plaza y Valdés Editores, 2008.

Martínez Puón, Rafael, *La profesionalización de la Administración Pública en México: Dilemas y perspectivas*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2003.

Méndez, José Luis. "La experiencia del Servicio Profesional Electoral: algunas lecciones para la creación del Servicio Civil de Carrera en México", en *Administración Pública*, INAP, 2003.

Morales, Carlos, *Derecho Burocrático*, 1ª ed; México, Porrúa, 1995.

Nava, Alfonso, *Derecho Administrativo*, México, UNAM, Instituto de] Investigaciones Jurídicas, 1991.

Ortiz, Soltero, Sergio Monserrit, *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*, México, Porrúa, 1999.

Uvalle Berrones, Ricardo, “La profesionalización del servicio público en México”, en Uvalle Berrones, Ricardo, *Visión Multidimensional. del servicio Público profesionalizado*, México, UNAM/ Plaza y Va1dés, 2002.

Weber, Max, *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002.

Hemerografía

Administración Pública y Sociedad, Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba.
Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP), N° 12, Dic.
1999.

Armas, Raúl, “El Servicio Público de Carrera en la Función de Evaluación y Control;
Antecedentes y Prospectiva”, Secretaría de la Contraloría, Control Gubernamental,
México, no. 15, Enero-Junio 1999.

Dussauge Laguna, Mauricio I., “De la profesionalización administrativa a la
profesionalización de los estudios sobre servicios civiles”, en *Revista Profesional de
Carrera*, núm. 7, México, 2007

Flerrera, Agustín, “La Eficiencia de la Administración Pública: Fundamento del
Servicio Civil de Carrera”, Secretaría de la Contraloría, Control Gubernamental: El
Servicio Público de Carrera en los Órganos de Control Estatales y Municipales,
México, no. 15, enero-junio 1999, pp. 179-187.

García Ramírez, Sergio. “La profesionalización del servicio público”, en *Revista del
Instituto de Administración Pública del Estado de México*, núm. 31 julio-septiembre,
1996.

Martínez, Rafael, 2006, “Alcances y resultados del Servicio Profesional de Carrera en México”, Revista Gestión y Política Pública, México, Volumen XV, 2o ed.

Méndez, José, “Servicios Civiles en los Órganos de Control, Secretaría de la Contraloría, Control Gubernamental: El Servicio Público de Carrera en los Órganos de Control Estatales y Municipales”, México, no. 15, enero-junio 1999.

Recursos en Línea:

Auditoría Superior de la Federación. “Informe del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública 2012”, México, febrero de 2014, <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/indice.htm>

Información proporcionada por la SFP con las “Fichas de línea de acción” del “Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción, 2008-2012”, Secretaría de la Función Pública, 2012.

Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPCAPF), documento en línea en Secretaría de la Función pública: Normateca, <http://www.normateca.gob.mx/>.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP), documento en línea en la Cámara de Diputados, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/115.pdf>.

Lineamientos, en la Administración Pública Federal, documento en línea en Secretaría de la Función pública: Normateca, <http://www.normateca.gob.mx/>.

Norma de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, documento en línea en Secretaría de la Función pública: Normateca, <http://www.normateca.gob.mx/>.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en México, <http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/laocdeenmexico.htm>.

Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, documento en línea en Secretaría de la Función pública: Normateca, <http://www.normateca.gob.mx/>.

Secretaria de la Función Pública, “Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal 2004-2006”, México, 16, agosto de 2005, <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/ua/scagp/ucgp/normatividad/libros-blancos/servicio-profesional-de-carrera-y-mejora-de-los-subsistemas.html>

Servicio Profesional de Carrera, <http://www.spc.gob.mx>

Tesis 1.6a. T. C.J. 170. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Sexta Época, t. XXXIII, julio de 2005,

Tesis II.2°.C.J./15, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XIX, noviembre de 2004, Tomo XX,

Tesis III. 3ª C.J./12, Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Sexta Época, t. XXIII, marzo de 1979,